

Regulering av lisensfinansiert allmennkringkasting i ei digital tid

*Ei analyse av overnasjonal regulering i møte med
nasjonale kontekstar i Storbritannia, Danmark og Noreg*

Av Merete Rotevatn

Masteroppgåve i Medievitskap

Institutt for medier og kommunikasjon

Universitetet i Oslo

Haut 2010

Samandrag

Denne oppgåva undersøker effekten av statsstøtteregelverket til EU på nasjonal kringkastingsregulering i Storbritannia, Danmark og Noreg. Oppgåva undersøker korleis nasjonal regulering av allmennkringkasting vert tilpassa nye krav frå EU/EØS-regulering, og i kva grad ein kan finne vesentlege likskapar og skilnadar i måten denne innpassinga vert gjort på. Gjennom eit multiple-case studium, samanliknar den tre allmennkringkastingsinstitusjonar og konteksten rundt desse i Storbritannia, Danmark og Noreg, samt utforminga av 'public value'-testar i dei tre landa.

Analysen viser at ulike kontekstar og debattklima i dei tre landa har resultert i tre ulike nasjonale utformingar av det overnasjonale rammeverket. Vidare viser den at ein kan sjå eit aukande press frå både nasjonale kontekstar og overnasjonal regulering om å innføre eit meir konkurransereguleringsretta regelverk for allmennkringkasting.

Abstract

This thesis assesses the impact of the EU's state aid framework on broadcasting policy in the United Kingdom, Denmark and Norway. The thesis explores the way in which national regulation of public service broadcasting adapts supranational EU/EFTA regulation into national contexts. Through a multiple-case design, it compares similarities and differences between public service broadcasting institutions and the national contexts surrounding these in the United Kingdom, Denmark and Norway, and the implementation of 'public value tests' in the three states.

The study reveals that influence from different national contexts and debates have resulted in three different national versions of the supranational framework. Further, it reveals that there is an increasing pressure from both national contexts and supranational regulation on national governments to introduce more competition policy into national regulation of public service broadcasting.

Forord

Å arbeide med denne oppgåva har vore utfordrande, interessant og ikkje minst svært lærerikt. Det som starta som ei generell interesse for allmennkringkasting og mediepolitikk, forma seg etter kvart til å verte eit spennande studium av svært aktuelle prosessar.

Ei stor takk til min dyktige og inspirerande rettleiar, Gunn Enli, som ikkje berre har gitt solid fagleg tilbakemelding og god oppmuntring frå dag ein, men som også ryddar tid til å lese forsinka manuskript og gi tilbakemelding på ein augneblink.

Takk til medstudentar og vener ved IMK for faglege innspel, konstruktiv kritikk, samt godt reisefølgje når ein har trengt eit avbrekk.

Takk til venar og familie som alle har vore til hjelp og støtte på ulike måtar, og ei ekstra takk til Edle Holmin som nytta verdifull ferietid til korrekturlesing og språkvask av ei omfattande, og litt nerdete, oppgåve om kringkastingsregulering.

Blindern, 30.08.2010

Merete Rotevatn

Innhald

Samandrag.....	III
Abstract	III
Forord	V
Innleiing.....	1
Nasjonal og overnasjonal regulering	2
Korleis definere allmennkringkasting?	4
Tema og problemstilling:.....	5
Strukturen i oppgåva	6
Kapittel 1: Teoretiske perspektiv	8
1.1 Mediepolitikk og regulering	8
1.1.1 Mediepolitiske reguleringsregimer	10
1.1.2 Allmennkringkasting.....	12
1.1.3 Allmennkringkasting på nye plattformer	14
1.2 Medieøkonomi	16
1.2.1 Finansiering av kringkasting	17
1.2.2 Finansiering av allmennkringkasting i ein konkurransesituasjon.....	18
1.2.3 Finansiering av allmennkringkasting på nett.....	21
1.3 Europeisk regulering for allmennkringkasting veks fram.....	22
1.3.1 Statsstøtte og kringkastingsfinansiering	23
1.3.2 Mellom kulturpolitisk regulering og konkurranseregulering	25
Kapittel 2: Metodisk tilnærming	28
2.1 Tema og avgrensing av forskingsfelt	28
2.1.1 Val av casar	30
2.2 Empirisk materiale og dokumentanalyse	32
2.2.1 Offentlege dokument	32
2.2.2 Avisartiklar.....	33
2.2.3 Kjeldekritiske vurderingar	34
Kapittel 3: Portrett av tre allmennkringkastarar	37
3.1 The British Broadcasting Corporation (BBC)	37
3.1.1 Finansiering av BBC	39
3.1.2 BBC på nett.....	40
3.2 Danmarks Radio (DR).....	42

3.2.1	Finansiering av DR	43
3.2.2	Medielisens.....	44
3.2.3	DR på nett.....	45
3.3	Norsk Rikskringkasting (NRK)	47
3.3.1	Finansiering av NRK	49
3.3.2	NRK på nett.....	50
3.4	BBC, DR og NRK - ei samanlikning	52
Kapittel 4: Public service på nett		57
4.1	BBC Online	57
4.2	dr.dk/sundhed	61
4.2.1	Debatten omkring DR på nett held fram	62
4.3	nrk.no og yr.no	65
4.3.1	Reklame på nett?.....	66
4.4	Samanlikning av tre nasjonale kontekstar	68
Kapittel 5: Nasjonale tilpassingar til kravet om forhandsgodkjenning av nye tenester		71
5.1	Implementering av EU-regelverk i Storbritannia	72
5.1.1	Public Value Test	74
5.2	Implementering av EU-regelverk i Danmark	77
5.2.1	Verditesting av nye tenester	78
5.3	Implementering av EU-regelverk i Noreg.....	80
5.3.1	Forhandsgodkjenning av nye tenester	81
5.4	Samanlikning av tre nasjonale tilpassingar	83
6 Avslutning		89
6.1	Omdiskuterte nettenester.....	89
6.2	Eit europeisk rammeverk for forhandsgodkjenning.....	91
6.3	Mot tydelegare konkurranseregulering?.....	93
Litteratur		96
Refererte dokument.....		100
Britiske dokument		100
Danske dokument.....		101
Norske dokument.....		101
Andre dokument		102
Nyheitsartiklar og kronikkar		103

Innleiing

Regulering av media må ta omsyn til at desse både opererer som økonomiske aktørar og som kulturelle institusjonar. Som økonomiske aktørar står mediebedrifter for ein stadig aukande del av nasjonal og internasjonal handel, og er på bakgrunn av dette underlagt marknads- og konkurranseregulering både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Som kulturelle institusjonar fungerer media som ein kanal for formidling av kultur og utøving av demokrati. Regulering av media som kulturelle institusjonar har difor vore rettferdiggjort ved at ein ønskjer å sikre at eit mangfald av stemmer slepp til i samfunnet (Freedman 2008: 5-7). Rollene som både økonomiske aktørar og kulturelle institusjonar gjer medieregulering til ein komplisert balansegang mellom omsyn til økonomi og marknad på den eine sida og kultur og samfunn på den andre.

I mange europeiske land har offentleg finansiert allmennkringkasting lenge vore eit døme på nettopp denne kompliserte balansegangen. På den eine sida skal desse vere ein formidlar av kultur og ein kanal for mangfald, men på den andre sida deltek dei i marknader ved sida av privat finansierte aktørar og vert på denne måten underlagt marknads- og konkurranseregulering. Og i ei tid der allmennkringkastarar får kritikk frå kommersielle konkurrentar som er under press på grunn av minkande reklameinntekter, samt myndigheiter som ynskjar å kutte ned på offentlege utgifter, er framtida til allmennkringkastarar eit sentralt tema.

Utvikling på nett gir kringkastarane moglegheita til å utvide allmennkringkastingsoppdraget som vi skal sjå seinare i denne oppgåva, og denne utviklinga kan vise seg å verte særdeles viktig for framtida til allmennkringkastarane og for deira framtidige relevans (Murdock 2009: 409). Teknologisk utvikling har medverka til at allmennkringkastarane no deltek i nye marknader og konkurrerer med fleire typar medieaktørar enn før, og dei finn seg no i ein ny marknadssituasjon. Der allmennkringkastarane før konkurrerte med andre kringkastarar, har dei no fått nye konkurrentar i form av aviser og uavhengige medieportalar på Internett.

Utvidinga til nye plattformer er eit viktig ledd for allmennkringkastarane i å vise lisensbetalarane at dei er tilstades der publikum er, og dette skal bidra til å legitimere lisensavgifta som finansieringsordning. Samstundes må allmennkringkastarane legitimere seg overfor konkurrentar i marknaden, som hevdar allmennkringkastarane ved å bruke lisensavgift til å finansiere nye tenester har negativ innverknad på konkurransen i marknaden. Då mediemarknadar i dag i aukande grad strekker seg over landegrenser, har dette etter kvart vorte eit tema som ikkje berre engasjerar innanfor nasjonal medieregulering, men også innan overnasjonal medieregulering.

Nasjonal og overnasjonal regulering

EU som overnasjonal aktør gjer seg gjeldande innanfor stadig nye politikkområde, og sidan starten som ein fellesmarknad og tollunion i Europa i 1951 (Claes og Førland 2004: 43) har rekkevidda til EU utvida seg til stadig nye politikkområder. Dette fører til at medlemsstatane i aukande grad må tilpasse nasjonal regulering på ulike politikkområder til rammeverk og regulering frå overnasjonalt nivå, og at ein ikkje lengre har full råderett over nasjonale politikkområder. Konflikt mellom overnasjonal regulering og nasjonal regulering vert difor eit stadig meir sentralt spørsmål ettersom EU utvidar til nye politikkområder.

EU vert her definert som ein overnasjonal aktør på bakgrunn av at EU kan fatte bindande avgjersler sjølv om dette ikkje er ei samrøystes avgjerd mellom medlemslanda. Dette kan ein definere som *nominell overnasjonalitet*. For at ein organisasjon skal ha *reell overnasjonalitet* vert det òg sett krav til at organisasjonen må ha sanksjonsmoglegheiter overfor medlemsstatane, at ein har ei form for finansiell sjølvstende frå medlemsstatane og at der er restriksjonar overfor medlemslanda for tilbaketrekking av medlemsskap (Hovi og Underdal 2000: 145). EU oppfyller ikkje alle desse krava til overnasjonalitet, då ein her mellom anna ikkje har restriksjonar for tilbaketrekking av medlemsskap, og medlemslanda står difor fritt til å trekke seg frå unionen om dette skulle vere ønskeleg. EU har heller ikkje sanksjonsmoglegheiter overfor medlemslanda. Men sjølv om EU ikkje har moglegheit til å gjennomføre vedtak med tvang, utøvar EU ofte press overfor medlemslanda, gjennom til dømes å gjere det kostbart for medlemslanda å ikkje følgje opp eit vedtak. På den andre sida har ein innafor EU eit rammeverk for innkrevjing av indirekte skattar som bidreg til å auke den finansielle autonomien til EU overfor medlemslanda (Hovi og Underdal 2000: 152-154).

Basert på desse punkta kan ein kanskje argumentere for at EU plasserer seg mellom nominell og reell overnasjonalitet.

Noreg er tett knytt til EU gjennom EØS-avtalen. Gjennom denne avtalen sluttar Noreg seg til den indre marknaden i EU. Denne avtalen inneber òg ei harmonisering av ulike regelverk, mellom anna felles reglar for konkurranseregulering og reglar for statsstøtte (Claes og Førland 2004: 213). Noreg har i følgje EØS-avtalen reservasjonsrett, der ein kan avvise å innlemme nye reglar i EØS-avtalen eller foreta endringar i norsk lovverk. Denne retten bryt derimot med hovudmålet med EØS-avtalen om ei homogen rettsutvikling i EU og EFTA-landa.

Reservasjonsretten har heller aldri vore nytta av norske myndigheiter (Claes og Førland 2004: 219). Nasjonal gjennomføring av EØS-vedtak vert kontrollert av overvakingsorganet ESA, og rolla til ESA som overvakar er meint å speile den rolla Kommisjonen har i forhold til medlemslanda (ibid: 221). Noreg er altså tett knytt til EU gjennom EØS-avtalen. I utforminga av eit overnasjonalt regelverk for kringkastingsregulering har nettopp konkurransereglane og reglane for statsstøtte stått sentralt, og som ein kunne sjå over er Noreg underlagt desse gjennom EØS-avtalen.

Mediepolitikk vart opphavleg rekna som eit nasjonalt reguleringsområde, men i løpet av 1980-talet byrja det å vekse fram eit europeisk rammeverk for medieregulering (Rooke 2009: 71-72). Det veksande rammeverket for medieregulering på EU-nivå har sett nye krav til allmennkringkastarane og korleis allmennkringkastingsoppdraget skal definierast. Det er nettopp definisjonen av dette oppdraget som avgjer om nye allmennkringkastingstenester kan godkjennast i forhold til statsstøtteregelverket til EU. Korleis ein skal definere allmennkringkasting er difor eit svært aktuelt tema ikkje berre i medieforsking, men òg i offentleg debatt. Dette kan òg føre til spenningsforhold mellom overnasjonal og nasjonal regulering dersom det er klare skilnadar mellom korleis allmennkringkastingsomgrepet vert forstått på overnasjonalt nivå i forhold til korleis dette vert forstått på nasjonalt nivå.

Forståinga av allmennkringkastingsomgrepet på overnasjonalt nivå vert eit sentralt spørsmål i utforminga av nasjonal kringkastingsregulering, då ein i ei eventuell konflikt mellom nasjonal og overnasjonal regulering skal følgje EU-rammeverket (Harrison and Woods 2001: 479).

Korleis definere allmennkringkasting?

Omgrepet "public service broadcasting" vart først nytta på 1920-talet for å skildre radiokanalen BBC, men den norske versjonen allmennkringkasting vart først tatt i bruk av NRK på 1980-talet for å skilje seg ut blant kommersielle kanalar (Syvertsen 2004:179). Til tross for at det i dag vert hyppig brukt innanfor regulering og av kringkastarar sjølv, finn ein sjeldan ein enkel og klar definisjon på omgrepet allmennkringkasting.

Trine Syvertsen foreslår tre hovudposisjonar i tydinga av public service omgrepet. Skilnaden mellom desse tre kan først og fremst tilskrivast ulike syn på den samfunnsmessige tydinga av kringkasting. Den første tilnærminga skildrar public service som eit offentleg gode (public utility) (Syvertsen 1999: 9). Kringkastinga vert her sett på som ein del av den verksemd staten tradisjonelt har hatt ansvar for, som til dømes post, jernbane og vegar, og denne teknisk-økonomiske tydinga stod spesielt sterkt i dei første åra ein hadde kringkasting i Europa. Den andre tilnærminga fokuserar på public service som "i offentlighetens tjeneste" (ibid: 9). Denne definisjonen baserer seg på at public òg kan tolkast som "offentlegheit". Offentlegheit tyder her "de institusjoner der publikum opptrer som samfunnsborgere og kollektivt fatter beslutninger til allmennhetens beste". Med dette meiner ein eit medium som skal tene offentlegheita og har ansvar for å sikre at ein får den informasjonen og den kunnskapen ein treng for å kunne delta i denne offentlegheita som samfunnsborgarar (ibid: 9). Den tredje tilnærminga ser på public service som "kringkasting i publikums tjeneste" (ibid: 9). Her vert 'public' tolka som publikum, og vidare er fokuset på å tene forbrukarane sine interesser som individuelle kundar. Denne tolkinga vart i følgje Syvertsen meir vanleg når ein fekk meir konkurranse i marknaden, både frå dei allereie etablerte kringkastarane, og frå dei nye konkurrentane (ibid: 9).

Ein ser altså at dei ulike allmennkringkastingsdefinisjonane skissert ovanfor i stor grad handlar om ulike oppfatningar av kva som ligg i det å tilby ein "allmennteneste". Der ein definisjon fokuserar på å tilby forbrukarar tenester tilpassa deira individuelle ynskjer, fokuserar ein annan på at allmennkringkastarar har eit ansvar for å sikre at samfunnsborgarar har får den informasjonen og kunnskapen dei treng for å kunne delta i offentlegheita. Ein tredje fokuserar meir på distribusjonen av informasjon, og søkjer å sikre alle innbyggjarar tilgang til kringkastingsnettverket. Som analysen i denne oppgåva vil vise er diskusjonen om

korleis definere allmennkringkasting framleis aktuell, og dette vert òg eit stadig meir sentralt spørsmål i forholdet mellom overnasjonal regulering og nasjonal regulering.

Tema og problemstilling:

Utviklinga av eit overnasjonalt rammeverk for medieregulering fører til endringar på nasjonalt nivå i ei rekkje ulike land. Dette gjer slike endringar godt eigna til å samanlikne internasjonale utviklingstrekk i nasjonale kontekstar, då ein kan anta at ulike nasjonale tilpassingar av eit felles overnasjonalt rammeverk kan fortelje oss noko om nasjonale særtrekk som påverkar mediereguleringa. Med denne oppgåva ønskjer eg å analysere *korleis Storbritannia, Danmark og Noreg tilpassar nasjonal regulering av allmennkringkasting til nye krav frå EU/EØS, og undersøkje om ein kan finne vesentlege likskapar eller skilnader i måten denne innpassinga vert gjort*. Som underspørsmål ønskjer eg å undersøke i kva grad den nasjonale konteksten, i form av debattar og konflikhtar i media, kan ha hatt effekt på måten innpassinga vert gjort på, og vidare i kva grad ein i desse tre landa kan spore ei dreining frå kulturpolitisk regulering av kringkasting mot meir marknadsretta reguleringsregimer.

For mi analyse har eg valt offentleg finansierte allmennkringkastarar i Storbritannia, Danmark og Noreg som analyseobjekt. Offentleg finansiert allmennkringkasting har vore ein sentral del av mediepolitikken i desse tre landa, og i fleire europeiske land deriblant Danmark og Noreg, har ein forma nasjonale allmennkringkastar etter britiske BBC. Det vil difor vere interessant å sjå om dei to nordiske landa framleis ser til Storbritannia og BBC i utforminga av regulering, eller om nasjonale særtrekk fører til at ein utformar rammeverket i ulike retningar.

I konteksten omkring allmennkringkastarane finn ein i dag ei rekkje private aktørar som konkurrerar om merksemda til publikum og annonseinntektene denne fører med seg. Allmennkringkastarane hadde først konkurranse av andre kringkastarar i det analoge bakkenettet, men teknologiske, sosiale og økonomiske utviklingstrekk har i løpet av perioden 1990-2000 ført til at kringkastarane har bevega seg inn på nye plattformer der dei finn seg i nye marknadssituasjonar med nye konkurrentar. Desse konkurrentane er ikkje udelte begeistra for den nye konkurransen dei får frå ein lisensfinansierte allmennkringkastar, og dette gjer at aktivitetane til allmennkringkastarane på nye plattformer raskt vert omstridt. I denne oppgåva

er eg interessert i å undersøke om desse debattane har hatt innverknad på korleis nasjonale myndigheiter inkluderar det overnasjonale rammeverket for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester i nasjonal regulering.

Strukturen i oppgåva

Oppgåva er basert på case-studiar av tre allmennkringkastarar. Eg vil undersøkje korleis den nasjonale konteksten rundt BBC, DR og NRK kringkastarane påverkar måten desse blir regulert på, og eg vil difor nytte deler av analysen til å skissere nettopp konteksten. Oppgåva kan delast inn i to delar, der første del presenterar teoretiske perspektiv og metodiske val, medan andre del av oppgåva er delt inn i tre analysekapittel.

I første kapittel av oppgåva vil eg skissere sentrale teoretiske tilnærmingar innanfor mediepolitikk og medieøkonomi. Her vil eg presentere omgrep og teoriar som vil verte nytta vidare i oppgåva for å forklare og analysere dei empiriske funna. Då fokuset i oppgåva er retta mot offentleg finansiert allmennkringkasting, vil første kapittel belyse allmennkringkasting frå mediepolitiske og medieøkonomiske synspunkt. Eg vil så fokusere på korleis framveksten av EU-regulering utviklar seg nettopp i eit område for diskusjon mellom desse to retningane.

Andre kapittel presenterar eg dei metodiske vala eg har gjort i utviklinga av prosjektet. Her vil eg presentere case-studiet som metode, og forklare kvifor eg i denne oppgåva har valt å gjere ein multiple-case design der eg samanliknar fleire casar. Det empiriske materialet i denne oppgåva er samansett av offentlege dokument og avisartiklar, og eg diskuterar difor òg dokumentanalyse som metode og kjeldekritiske vurderingar innanfor denne type metode i dette kapitlet.

Kapittel tre til fem utgjer analysekapitla i oppgåva. Kapittel tre siktar mot å kartlegge hovudtrekk ved dei tre allmennkringkastarane både i forhold til mediepolitiske og medieøkonomiske omsyn. Her vil eg mellom anna skissere lisensordningane som finansierar dei tre allmennkringkastarane, tilbod og oppslutnad kringkastarane har i dag, før eg vil samanlikne framveksten av internettsatsingar. Med dette kapitlet ønskjer eg å skape eit

overordna bilete av allmennkringkastarane og kva posisjon dei har i sine nasjonale kontekstar i dag, då eit slikt oversiktsbilete vil vere nyttig å ha med seg vidare i analysen.

Fjerde kapittel presenterar debattar og konflikthar som oppstod etter at allmennkringkastarane byrja å bevege seg inn på nye plattformer og inn i framande forretningsmodellar. Her skisserar eg sentrale diskusjonar omkring allmennkringkastarane sine nettsatsingar, og viser korleis allmennkringkastarane her vert skulda for å nytte lisensfinansiering til å ta seg inn i nye marknader og utkonkurrere private aktørar.

I femte kapittel analyserar eg nasjonale innpassingar av EU-rammeverket for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester, som kanskje kan seiast å ha blitt utløyst nettopp av den type konflikt skissert i kapittel fire. I dette kapitlet vil eg samanlikne utforminga av nasjonale forhandsgodkjenningsmekanismer for nye allmennkringkastingstenester. Ei utfordring i dette kapitlet er at dei tre landa er på ulike stadium i innføringa av denne type regulering. Men som kapitlet vil vise kan dette gjere samanlikninga desto meir interessant, då ein kan sjå teikn på at både Danmark og Noreg hentar inspirasjon frå Storbritannia i utviklinga av nasjonale rammeverk.

Avslutningsvis vil eg så bruke siste kapittel på å oppsummere funn frå analysen og diskutere desse i forhold til problemstillinga eg presenterte innleiingsvis og det teoretiske rammeverket.

Kapittel 1: Teoretiske perspektiv

Denne oppgåva vil undersøke regulering av statleg finansierte allmennkringkastarar i ei tid då desse tilpassar seg nye tilhøve som resultat av teknologisk utvikling og framveksten av overnasjonal regulering. Det er spesielt spørsmål omkring finansiering av allmennkringkasting på nye plattformer som vil vere i fokus i oppgåva, og vidare vil legitimering av lisensavgifta som finansieringsordning vere ein sentral diskusjon. Regulering av allmennkringkasting trekk på idear frå mediepolitikk og medieøkonomi, og eg vil difor nytte dette kapitlet til å diskutere allmennkringkasting i forhold til desse teoretiske retningane.

I første del av dette kapitlet vil eg skissere den mediepolitiske konteksten rundt allmennkringkasting, og her mellom anna ulike reguleringsregimer som gjer seg gjeldande i reguleringa av desse. Eg vil så diskutere korleis ekspansjon til nye plattformer har ført til at spørsmål om legitimering av tenestene til allmennkringkastarane har blussa opp att. I andre del av kapitlet presenterar eg medieøkonomiske diskusjonar omkring allmennkringkasting. Her vil eg skissere diskusjonar som har oppstått etter kvart som rammene for allmennkringkasting har utvikla seg frå ein monopolsituasjon i oppstarten og fram til utviding til nye plattformer som Internett. Tredje del av kapitlet tek føre seg framveksten av eit EU-rammeverk for kringkasting, og korleis diskusjonane omkring overnasjonal og nasjonal regulering går føre seg i spenningsforhold mellom kulturpolitisk og konkurranse- og marknadsretta regulering.

1.1 Mediepolitikk og regulering

Ifølge den britiske medieforskaren Des Freedman kan ein skilje media policy og media regulation ved å seie at der media policy refererer til det feltet der ideane oppstår, tek media regulation for seg dei konkrete mekanismene som skal realisere desse ideane: "If media policy suggests the broader field where a variety of ideas and assumptions about desirable structure and behaviour circulate, then regulation points to the specific institutional mechanisms for realizing these aims." (Freedman 2008: 13). Helge Østbye definerar vidare mediepolitikk som "det offentliges styring av medienes struktur og virksomhet" (Østbye 1999: 73). Av dei to

omgrepa Freedman skil mellom er det då mest nærliggande å oversette media regulation med det vi omtalar som mediepolitikk. Og ein kan kanskje difor seie at mediepolitikk dreier seg om dei institusjonelle virkemiddel og mekanismar staten nyttar for å regulere mediesektoren. Freedman argumenterar vidare for at medieregulering ikkje berre er teknologisk deterministisk og økonomisk uunngåeleg, men at den er eit produkt av systematiske inngrep i mediesystema basert på eit omfattande sett av politiske mål og verdiar (Freedman 2008:2). Mediepolitikk er altså ikkje statisk, men ein dynamisk prosess.

I Noreg til dømes har myndigheitene regulert media i meir enn 200 år, men mediepolitikk som politikkområde dukka først opp på 1970-talet, då ein byrja å sjå koplingane mellom dei ulike media og at regulering for ein mediesektor kunne ha konsekvensar for ein anna mediesektor. Det vart difor større behov for ein politikk som kunne dekke fleire medium, i staden for å regulere kvart enkelt medium separat (Østbye 1995: 36-37). Og sidan slutten av 1970-talet har ein då i tillegg til dei meir sektorspesifikke målsettingane, fokusert på å utforme ein heilskapleg mediepolitikk. Dette kan ein til dømes sjå i stortingsmeldinga *Kringkasting i en digital fremtid* (St meld 30 2006-2007), der regjeringa skisserar sine mediepolitiske hovudmålsettingar som å:

- sikre ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati.
 - motarbeide ensretting, og stimulere til mangfold, kvalitet og norsk eierskap.
- (St meld 30 2006-2007, s 8)

Dei mediepolitiske målsettingane fokuserar altså på å skape overordna retningslinjer som dekkjer fleire ulike mediekanalar. Samstundes ser ein òg at sektorspesifikke mål framleis er ein viktig del av mediepolitikken, og i stortingsmeldinga vert NRK si rolle som allmennkringkastar inkludert i mediepolitiske hovudmålsettingane. Mellom anna er det eit mål å oppretthalde allmennkringkastarar i radio og fjernsyn med eit tilbod til både breie og smale grupper (St meld 30 2006-2007, s 8), samt å behalde NRK som lisensfinansiert, reklamefri kringkastar og vidareføre NRK si rolle som formidlar av kultur, språk og nasjonal identitet (ibid). NRK som allmennkringkastar spelar altså ei sentral rolle i norsk mediepolitikk.

1.1.1 Mediepolitiske reguleringsregimer

For å kunne analysere endringar i mediepolitikken, hevdar Trine Syvertsen at ein treng eit sett med omgrep som kan fange opp ulike former for regulering, og ho opererar difor med ein typologi over reguleringsregimer. Med dette meiner ho ”et sett av prinsipper for hvordan et samfunnsområde forstås og reguleres, og hvordan de tilhørende inngrepene legitimeres ideologisk og normativt.” (Syvertsen 2005: 17). Syvertsen skisserar fire ulike reguleringsregimer: Kulturpolitisk regulering, næringspolitikk, forbrukarregulering og konkurranseregulering.

Ifølge Syvertsen har eit kulturpolitisk reguleringsregime vore dominerande i den europeiske reguleringstradisjonen (Syvertsen 2004: 17). Innanfor dette reguleringsregimet vert media sett på som ein del av den kulturelle og politiske offentlegheit, og ein kan kanskje kople dette reguleringsregimet med dei mediepolitiske måla som vart skissert ovanfor i stortingsmeldinga *Kringkasting i en digital fremtid*. I dei mediepolitiske måla skissert her vart det fokusert på mellom anna å oppretthalde rolla til NRK ”som formidler av kultur, språk og nasjonal identitet” (St meld 30 2006-2007). NRK som allmennkringkastar får altså innanfor dette reguleringsregimet ein sentral funksjon i samfunnet som formidlar av kultur og nasjonal identitet.

Innanfor eit kulturpolitisk reguleringsregime vert det lagt vekt på at det bør tilretteleggast for eit mediasystem som ser til at borgarane får den informasjon og dei impulsar som er nødvendig for at dei skal kunne leve eit godt og fullverdig liv. Syvertsen peikar vidare på at kringkasting kan sjåast som kjernen i det kulturpolitiske reguleringsregimet (Syvertsen 2004: 18), og ein kan kanskje difor seie at spesielt det kulturpolitiske reguleringsregimet vil gjere seg gjeldande i diskusjonar om allmennkringkasting og allmennkringkastingsoppdraget. Samstundes bidreg utviklinga i retning av privatisering, konvergens og globalisering til at media meir og meir vert betrakta som økonomiske einingar, noko som gjer at andre reguleringsregimer vert meir aktuelle (ibid.).

Og det er nettopp som økonomiske einingar media er interessante i eit næringspolitisk reguleringsregime. Eit sentralt mål her er å ”skape rammebetingelser som kan sikre

økonomisk vekst og langsiktig verdiskapning, og å stimulere til nødvendig restrukturering av økonomien slik at statens inntekter sikres på lengre sikt” (Syvertsen 2004: 19). Her vert det fokusert på å legge til rette for at marknader fungerer godt både i offentlig og privat sektor. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har i løpet av dei siste tiåra fått ei stadig viktigare rolle innanfor dette reguleringsregimet, og vert sett på som eit middel for økonomisk vekst, verdiskaping og ei anledning til å minske avhengigheita til den tradisjonelle råvare- og industriproduksjonen (ibid.: 19). Fokuset innanfor dette reguleringsregimet er altså på media som aktørar i ein marknad framfor media som formidlarar av kultur og identitet.

Innanfor det forbrukarpolitiske reguleringsregimet er hensikta å verne publikum mot skadelege eller uønska budskap, produkt eller marknadsføring av og gjennom media (Syvertsen 2004: 19). Syvertsen påpeikar at saman med næringspolitikken har forbrukarpolitiske omsyn fungert som supplement til den kulturpolitiske reguleringa. Det forbrukarpolitiske reguleringsregimet kan derimot vere i ferd med å verte meir sentralt ettersom ein stadig får nye medietilbod, samtidig som globalisering og uoversiktlege eigarforhold set sitt preg på mediestrukturen, noko som gjer det vanskelegare å kontrollere sendarane. Dette fører til at regulering på mottakarsida, gjennom å hjelpe publikum, vert meir aktuelt (ibid.: 20).

Målet med konkurranseregulering er å forhindre monopoldanning og liknande utviklingstrekk som kan hindre eit pluralistisk tilbod i marknaden, og hovudhensikta med denne type regulering er å sjå til at samfunnet sine ressursar vert nytta på ein god og effektiv måte (Syvertsen 2004: 21). Syvertsen hevdar at denne type regulering i størst grad har vore tatt i bruk i reguleringa av medieinstitusjonar i USA, og i mindre grad i dei vesteuropeiske landa. Noko som skil denne type regulering frå den kulturpolitiske reguleringa er at konkurranseregulering er reaktiv, og vert først aktuell når noko truar det frie spelet i marknaden, medan den kulturpolitiske reguleringa er proaktiv i det den frå starten av grip inn i marknaden og tilrettelegg forholda for å få det ynskja resultatet (Syvertsen 2004: 21-22).

Konkurranseregulering har vorte meir sentral for kringkastingssektoren gjennom fokuset på konkurranse- og marknadsregulering innanfor EU, og denne vert stadig ein større del av den

politiske konteksten for mange europeiske allmennkringkastarar. Mediepolitikken står i stadig større grad i eit spenningsforhold mellom kulturpolitisk regulering og konkurranse- og næringspolitisk regulering på den andre sida. Dette spenningsforholdet kjem òg tydeleg fram i det mediepolitiske rammeverket som veks fram på overnasjonalt nivå. Med omsyn til regulering på EU-nivå, hevdar den danske medieforskaren Anne Marit Waade (2006) ein kan sjå tendensane til at også eit nytt reguleringsregime veks fram. I dette reguleringsregimet handlar det ikkje lengre om mediepolitiske omsyn, men om juridisk retorikk og praksis som følgje av overnasjonal regulering. Waade hevdar at det her handlar om å fortolke og forstå juridiske konsekvensar av dei ulike reglane, nasjonale støttesystema og domsavsigelsane på EU-nivå, og at fokuset på mediepolitikk kjem i bakgrunnen for eit meir juridisk fokus der det i prinsippet er likegyldig om ein snakkar om media eller andre sektorar (Waade 2006: 11). Endringar innanfor mediepolitikken kan altså forståast og settast i system ved hjelp av ulike reguleringsregimer. Desse reguleringsregima vil vere sentrale vidare i oppgåva mellom anna for å fange opp og analysere ulike sider av overnasjonal og nasjonal regulering.

1.1.2 Allmennkringkasting

Kringkastingsregulering har sidan starten vore eit av dei mest sentrale områda innanfor mediepolitikken både i Europa og i Noreg, då dei fleste europeiske land har hatt tradisjon for å ha ein sterk offentleg finansiert allmennkringkastar. Dette fordi ein meinte kringkastingsmedia spelte ei spesielt viktig sosial rolle, og at dei kunne ha påverknad på sjåarane sine verdiar og haldningar. Regulering av kringkastarar i Europa har difor fokusert meir på sjåarane som samfunnsborgarar enn som forbrukarar, og den har i større grad enn reguleringa av andre mediesektorar vore prega av at ein vil oppnå sosiale formål (Brown 1996: 6). Dette ser ein til dømes i Stortingsmeldinga *Kringkasting og dagspresse* (St.mld. 42 1993-1994), der det vert påpeika at kringkasting frå eit borgarperspektiv kan sjåast som det einaste mediet som fram til heile folket med kultur og informasjon. Den spesielle rolla fjernsynet har i samfunnet vert vidare utdjupa:

Fjernsynet står i ei særstilling, som det sentrale mediet for den offentlege samtalen i det sterkt oppsplitta moderne samfunnet. Det må derfor underleggjast spesiell regulering. Fjernsynet er også ein sterk sosialiseringsfaktor, noko som gjer det nødvendig å verne publikum mot overgrep. Alt i alt peikar dette mot at fjernsynet ikkje kan behandlast som andre medium eller

som andre varer, men må underleggjast særskild regulering med sikt på å ta vare på mangfaldet og sikre publikums rettar

St meld. 42, 1993-1994

Her kan ein altså sjå igjen fokuset på kringkastingsmediet som ein formidlar av kultur og identitet, som ein såg over var eit sentralt trekk innanfor det kulturpolitiske reguleringsregimet.

Allmennkringkastarar er sikra gode økonomiske og teknologiske rammevilkår frå staten i gjengjeld for å oppfylle viktige samfunnsoppgåver. Trine Syvertsen peikar likevel på at myndigheitene ved å knytte konkrete og omfattande privilegium til posisjonen som allmennkringkastar utan å tydeleg gjere greie for kva dette inneber har ”gitt startskuddet til en begrepspolitisk konkurranse der vinnerne kan innkassere gullkantede konsesjonspapirer, lisenspenger og politisk velsignelse” (Syvertsen 1999: 7). Dette gjer at Syvertsen stiller spørsmål om det i det heile er noko meningsfylt att i omgrepet allmennkringkasting, eller om det har utvikla seg til ”et rent legitimeringsbegrep som kan bety nesten hva som helst” (Syvertsen 1999: 7). Korleis ein skal definere allmennkringkasting som omgrep har difor vorte eit stadig meir sentralt spørsmål, då krav og privilegium er direkte knytt til korleis ein definerar allmennkringkastingsoppgdraget.

Innanfor den europeiske kringkastingsmodellen hadde dei fleste allmennkringkastarane opphavleg monopol på kringkasting. Dette nettopp fordi ein såg kringkastingsmediet for å ha ei svært sentral rolle i offentlegheita, og fordi ein hadde avgrensa plass på spektrumet som skulle kringkaste signala (Siune og Hultén 1998: 23). Dette endra seg derimot i takt med den teknologiske utviklinga, og i dei fleste europeiske land vart kringkastingsmonopola oppløyst i løpet av 1960-1980 åra. Denne konkurransen kom både frå nasjonale kringkastarar som fekk plass i spektrumet og frå kanalar som kringkasta sine signal ved hjelp av kabel, eller satellitt frå utlandet.

Med konkurransen kom òg behovet for allmennkringkastarane om å kunne legitimere sin posisjon i kringkastingssystemet. I monopoltida vart denne legitimeringa overlaten til det

politiske systemet, men i eit konkurransebasert system ville allmennkringkastarane med eitt vere nøyddde til å legitimere seg meir direkte til sine sjåarar. Med aukande konkurranse i marknaden måtte allmennkringkastarane no også legitimere seg overfor konkurrentane, der ein måtte vise at den samfunnsmessige verdien desse skapte var større enn dei marknadsmessige ulempene (Søndergaard 2006: 52). Denne omstillinga til å måtte legitimere seg både overfor publikum og for konkurrentane i marknaden har vorte ei tilbakevendande utfordring for allmennkringkastarane, spesielt i forhold til utvikling av nye tenester som vi vil sjå i denne oppgåva. I kampen om å halde på merksemda til lisensbetalarane og kunne tilby desse eit godt produkt dei er nøgde med i ein digital tidsalder med stadig aukande tilbod av mediekkanalar, vert allmennkringkastarane ofte skulda av konkurrerande private aktørar for å ha negativ, konkurransevidande effekt på marknaden. Dette har ført til at ein regelmessig har hatt debatt om rolla til dei offentleg finansierte allmennkringkastarane i den nye digitale kvardagen.

1.1.3 Allmennkringkasting på nye plattformer

Eit tema som vart stadig meir diskutert innanfor mediepolitikken på 1990-talet var mediekonvergens. Med konvergens meinast ein prosess der alle former for medieinnhald kan verte formidla gjennom alle former for distribusjonsmedium. Dette gjer det mogleg å krysse dei tidlegare grensene mellom telekommunikasjon, kringkasting og informasjonsteknologi (Syvertsen 2001: 5). Denne utviklinga har ført til at ein mellom anna har kunne digitalisert radio- og fjernsynssignala. Digitalisering av signal har ført til at innhald kan nyttast på fleire plattformer utan å måtte sette i gong tidkrevjande konvertering for å tilpasse dette til ulike medium, og ei følgje av dette er at mediebedrifter er tilstades på stadig fleire plattformer.

For kringkastarane har dette kanskje først og fremst kome fram gjennom ei satsing på å tilby tilleggstenester på Internett. Men dette vil ikkje seie at tilleggstenestene er eit nytt fenomen. I tillegg til allmennkringkastingsoppdraget, har dei fleste allmennkringkastarar frå starten av hatt tilleggstenester. Først i form av programblad, seinare som tekst-tv, og i nyare tid på Internett. I 1995 tok NRK i bruk Internett, og det vart allereie då hevda at denne nye plattformen kunne verte eit nytt medium for publikumskontakt (Moe 2008a:73). Omfanget av aktivitetar som allmennkringkastarane driv med i tillegg til allmennkringkastingsoppdraget

har i følge Hallvard Moe vorte brakt i forgrunnen som følge av teknologisk utvikling og regulering (Moe 2008a: 67).

Dei teknologiske endringane har vidare gjort det vanskelegare å skilje dei ulike mediesektorane frå kvarandre, og dette kan vere med på å gjere det vanskelegare å rettferdiggjere den spesielle rolla kringkastarane har hatt i mediepolitikken (Syvertsen 2001). Som vi såg tidlegare, var argumentet for dei gode økonomiske og teknologiske rammevilkåra til allmennkringkastarane at dei oppfyller viktige samfunnsoppgåver. Dersom mediepolitikken no derimot beveger seg i retning av ei meir teknologinøytral regulering, der dei ulike media i større grad vert regulert på same måte, vil det verte vanskelegare for kringkastarane å oppretthalde den rolla dei har hatt fram til no.

Ifølge Hallvard Moe (2008b) kan ein i lys av denne utviklinga snakke om legitimering på tre ulike felt. For det første må allmennkringkastarane framleis ha legitimitet blant *publikum*, då det framleis er publikum som gjennom lisensfinansieringa framleis står for hovudinntektene desse får. Vidare vert det stadig viktigare å sikre legitimiteten blant dei *kommersielle konkurrentane* og *samarbeidspartnarane* i marknaden, og her er det viktig at industrien oppfattar aktivitetane til dei offentlege institusjonane som stabile, påreknelege og regulerte. Til sist er det òg viktig at kringkastarane framleis har legitimitet i forhold til *politisk regulering*. Og det er her vesentleg at kringkastarane sine planar for nye tenester stemmer overeins med, og er reflektert i, politisk regulering (Moe 2008b:59). Legitimeringss spørsmålet som dukka opp ved oppløysinga av kringkastingsmonopola vender altså tilbake no når allmennkringkastarane trer inn på nye plattformer.

Allmennkringkastarane har framleis ei privilegert rolle i mediepolitikken, og det vert stadig viktigare for dei å kunne forsvare kvifor dei skal kunne fortsette å ha denne. Den danske medieforskaren Henrik Søndergaard argumenterar òg at det paradoksalt nok er den marknadsmessige styrkeposisjonen allmennkringkastarane har, som gjer at dei no har utvikla ei ny form for politisk sårbarheit. Press frå overnasjonalt nivå har her gjort at dei politiske rammene for allmennkringkasting kjem meir i fokus gjennom at det vert sett strengare krav til korleis allmennkringkastingsoppdraget skal definerast. Dette gjer at myndigheitene får meir

direkte innflytelse over korleis allmennkringkastingsoppdraget skal utførast, då ein utviklar meir detaljerte retningslinjer for allmennkringkastarane (Søndergaard 2006: 50).

Teknologiske og politiske utviklingstrekk kan altså føre til strengare regulatoriske rammer for allmennkringkastarane.

Dei regulatoriske rammene for allmennkringkasting har som ein har sett over gitt desse gode økonomiske og teknologiske rammevilkår i gjengjeld for å oppfylle viktige samfunnsoppgåver. Eit sentralt spørsmål i forhold til dei økonomiske rammevilkåra er korleis allmennkringkastarane skal finansierast. Etter kvart som dei teknologiske rammene for kringkasting har endra seg, har dei økonomiske rammevilkåra for allmennkringkasting òg vorte stadig meir diskutert og mange av desse diskusjonane dreier seg om medieøkonomiske aspekt ved kringkasting. I neste del av kapitlet vil eg difor skissere dei økonomiske rammevilkåra og diskusjonar omkring desse frå eit medieøkonomisk perspektiv.

1.2 Medieøkonomi

Det var framveksten av massemedium som rydda vegen for medieøkonomi som fagfelt, og dei første bidraga til feltet kom på 1950 talet (Albarran 2004: 294). Her nyttar ein økonomiske teoriar og konsept for å forstå trekk ved medieindustrien, og medieøkonomi som fagfelt kan klassifiserast i hovudsakleg tre ulike teoretiske tilnærmingar: mikroøkonomiske teoriar, makroøkonomiske teoriar og politisk økonomi. Der mikroøkonomiske studium fokuserar på enkelte marknader og industriar, har makroøkonomiske studium eit breiare fokus og analyserar til dømes arbeids- og kapitalmarknadane, og mediepolitikk og regulering (Albarran 2004: 295). Politisk økonomi, også kalla critical theory, studerar sosiale relasjonar og maktrelasjonar i produksjon, distribusjon og konsumpsjon av media, og innanfor politisk økonomi har fokuset i mindre grad vore på medieinnhald og korleis dette vert nytta, og meir på forhold rundt, bak og i media (Wasko 2004: 311, Roppen 2004: 17). Denne oppgåva nyttar seg av medieøkonomi først og fremst frå eit makroøkonomisk perspektiv, då det er medieøkonomi i forhold til mediepolitikk og regulering av allmennkringkasting som vil vere i fokus her.

1.2.1 Finansiering av kringkasting

Eit sentralt trekk med økonomien i kringkastingssektoren er at innhaldet som vert produsert er eit kollektivt gode. Det vil seie at produktet kringkastarane tilbyr sjåarane kan sjåast av alle som kan ta i mot signala utan at kvaliteten på produktet vert lågare etter bruk (Doyle 2002: 61). Kollektive goder vert karakterisert som ikkje-ekskluderande og ikkje-rivaliserande. At det er ikkje-ekskluderande vil for kringkastingssektoren seie at der ikkje er nokon måte å ekskludere sjåarane frå å ta i mot signala utan å opprette ei form for kunstig barriere. Vidare er ikkje sjåarane rivalar på same måte som i andre marknader, då ein person kan sjå eit fjernsynsprogram utan at dette senkar kvaliteten på programmet for neste sjår, og det er dermed ikkje-rivaliserande. Desse karakteristikkane gjer det vanskeleg å ta betalt for produktet på same måte som ein normalt ville kunne med eit privat gode, og dette fører då til marknadssvikt (Helm 2005:7). I forhold til kringkastingssektoren kan ein snakke om to ulike tydingar av omgrepet marknadssvikt. På den eine sida kan dette vise til ein kvar svikt i marknadssystemet, i form av tilbod og etterspørsel, som fører til at ressursane ikkje vert fordelt på ein økonomisk effektiv måte. I ei anna tyding kan ein i kringkastingssektoren snakke om ein marknadssvikt i det at marknaden ikkje er i stand til å frambringe sosiale mål i tillegg til økonomisk effektivitet (Doyle 2002: 64). For å motvirke denne marknadssvikten vert det difor i kringkastingssektoren oppretta kunstige barrierar gjennom regulering.

Ein kan skilje mellom hovudsakleg tre ulike måtar for finansiering: offentleg finansiering frå statsbudsjett eller lisensfinansiering, reklamefinansiering og betal-tv (Garnham and Locksley 1991:119). Dei to typene offentleg finansiering skil seg på eit vesentleg punkt: der lisensfinansieringa er ei avgift som vert betalt direkte til kringkastaren, vert finansiering over statsbudsjett meir ustabil då denne er avhengig av budsjettforhandlingane frå år til år. Lisensfinansieringa fungerer som eit obligatorisk "abonnement" for alle som har mottakar til å ta i mot fjernsynssignal, men skil seg frå betal-tv i det at ein i praksis kan få tilgong til signala utan å ha betalt denne avgifta, medan betal-tv signal er kryptert slik at ein ikkje får tilgong til desse før ein har betalt abonnementet. Reklamefinansierte kringkastarar tilbyd gratis tilgong til forbrukarane, og får inntekter ved å selje tilgong til sjåarane til annonsørar. Kringkastarar som baserer seg på reklamefinansiering ynskjer difor å trekkje til seg størst mogleg publikum og bestemte målgrupper for å verte mest mogleg attraktive for annonsørane, og dei opererer på denne måten i to ulike marknader (Doyle 2002: 60). Betal-tv er difor den forma for finansiering som mest liknar ein normal marknadssituasjon der ein betalar direkte

for produktet ein får, og dette er ekskluderande på den måten at dei som ikkje betalar ikkje får tilgong.

Eit anna sentralt trekk med kringkastingssektoren er at det har vore avgrensa plass på bakkenettet som distribuerar signala til sjåarane. Dette har gjort at ein har ei strammare regulering av denne sektoren enn av andre mediesektorar, og det gjorde òg at ein i mange land tidleg opna for ei form for offentleg finansiering av kringkastarane då fjernsyn og radio vart sett på som medium som ville kome samfunnet til gode og som alle burde få nytte av (Helm 2005: 14). I Storbritannia, Danmark og Noreg førte dette til at ein velde å lisensfinansiere dei første allmennkringkastarane. Dette gjorde at allmennkringkastarane fekk gode rammevilkår i bytte mot at dei oppfylte visse samfunnsoppgåver.

Etter kvart som utviklingstrekk som til dømes teknologisk utvikling endrar konteksten rundt allmennkringkastarane, mellom anna ved å gi dei fleire konkurrentar både i kringkastingsmarknaden og på nye plattformer, har lisensfinansieringa stadig oftare vorte gjenstand for debatt. I forhold til andre finansieringsmåtar, kan ein framheve hovudsakleg tre fordelar med lisensfinansiering. For det første tilskriv den kostnadane for kringkasting direkte til forbrukarane. For det andre fører dette til at det vert oppretta eit gjensidig inntrykk av ansvar mellom kringkastaren og publikum sidan kringkastaren er ansvarleg direkte overfor publikum som står for finansieringa, og dette frigjer for det tredje kringkastaren frå påverknad frå staten og frå annonsørar (Newcomb i Picard 2005: 278). Lisensordninga gir allmennkringkastarane ei sikker og påreknleg inntekt, som vidare gjer kringkastarane i stand til å investere i programtilbod og utføre organisatoriske forbetringar på ein annan måte enn ein ville kunne gjere hadde finansieringa kome i form av løyvingar over statsbudsjett eller gjennom reklamefinansiering (Picard 2005: 278-279).

1.2.2 Finansiering av allmennkringkasting i ein konkurransesituasjon

Sidan slutten av 1990-talet, har utviklingstrekk som digitalisering og konvergens, fragmentering av publikum og nye sjåarmønster sett i gong endringar i kringkastingssektoren. Digitaliseringa endra ein vesentleg eigenskap ved fjernsynsmarknaden, då signala vart komprimerte slik at kapasiteten i bakkenettet vart større. Kor vidt ein bør halde fram å

finansiere allmennkringkastarar gjennom ei obligatorisk avgift har difor vore stadig meir diskutert, då tilgong til fleire kanalar gjer at ein antek at sjåartala vil gå ned, og sjåarane då vil betale ei obligatorisk avgift for ein allmennkringkastar dei kanskje ikkje nyttar seg av. Medieforskarar er delte i synet på lisensavgifta som finansieringsform, sjølv om dei fleste framleis støttar opp om denne ordninga. Dei britiske forskarane Mark Armstrong og Helen Weeds er blant dei mest kritiske til lisensavgifta, medan andre britiske forskarar som til dømes Brian McNair, Robert Picard og Damian Green argumenterar for at det framleis er behov for ein offentleg finansierte kringkastar.

Ut i frå eit konkurranseperspektiv hevdar Mark Armstrong og Helen Weeds (2004) at sidan det no er fleire kanalar i marknaden vil denne vere i stand til å tilby sjåarane dei valmoglegheitene dei treng, og ein offentleg finansierte kringkastar som skal sørge for variert innhald vert difor overflødig (Armstrong og Weeds 2004: 116). I følge Mark Armstrong (2005) gjer den auka kapasiteten i nettverket at marknadssvikt ikkje lengre er eit like stort problem i kringkastingsmarknaden, noko han peikar på som eit vesentleg argument mot å oppretthalde lisensordninga slik den er i dag. Ei auke i tilbodet vil også gjere det vanskelegare for allmennkringkastarane å realisere dei positive samfunnsmessige gevinstane som er knytt til allmennkringkasting (Armstrong 2005: 290-292). Sjølv om dei positive samfunnsmessige gevinstane er like store etter digitaliseringa, peikar Armstrong og Weeds (2004) på at det vil verte vanskelegare å nå sjåarane med desse, ettersom sjåarane har fleire valmoglegheiter: "When presented with so much attractive material, viewers may exercise this option by choosing entertainment over more challenging and educational material" (Armstrong og Weeds 2004: 117). Og dersom det vert vanskelegare å realisere dei samfunnsmessige gevinstane gjer dette òg det vanskelegare å rettferdiggjere det å halde fram med lisensordninga slik denne er i dag.

Kombinasjonen av desse utviklingstrekk, hevdar Armstrong og Weeds (2004), kan føre til at det ikkje lengre er grunnlag for offentleg regulering av kringkastingsmarknaden på same måte som før: "With the 'market failure' rationale largely removed and growing difficulties in getting people to watch 'what we want them to watch', the likely outcome is that (aside from controls on harmful material) public service broadcasting will indeed soon be dead" (Armstrong og Weeds 2004: 117). Det vert altså fokusert på allmennkringkasting som eit

regulatorisk inngrep i marknaden innanfor dette perspektivet. Og når sentrale trekk ved marknaden har endra seg som følge av teknologisk utvikling, argumenterer ein så for at det ikkje lengre er same grunnlag for dei ordningane som var etablert med oppstarten av allmennkringkastinga.

På motsatt side argumenterar fleire britiske forskarar som til dømes Brian McNair (2005), Robert Picard (2005) og Damian Green (2005) for at fleire kanalar på bakkenettet ikkje gjer behovet for ein offentleg finansiert, uavhengig allmennkringkastar mindre. Desse hevdar at ein slik allmennkringkastar framleis tilfører samfunnet ein kulturell verdi som er større og meir omfattande enn berre å sjå til at sjåarane har nok valmoglegheiter (Green 2005: 37-38). Frå eit kulturpolitisk perspektiv vert det heller argumentert for at allmennkringkastarane må tilpasse seg dei nye rammene, og eit vesentleg punkt her er forholdet til sjåarane. McNair hevdar at framtida til allmennkringkastarane er avhengig av om desse er i stand til å sikre lojaliteten til sjåarane (McNair 2005: 110). Og sjølv om trusselen mot allmennkringkastarane kjem som eit resultat av framveksten av multikanal teknologi, er den eigentleg kulturell. Løysinga, hevdar McNair, er å sjå til at allmennkringkastaren har høg oppslutnad ikkje berre politisk, men òg blant publikum. Nøkkelen til dette vil då verte å tilby publikum eit programtilbod av høg kvalitet som vil overbevise dei om at allmennkringkastarane framleis er ein viktig del av kvardagen (McNair 2005: 105-110).

Eit dilemma i forhold til programtilbodet har nettopp vore om ein bør konsentrere seg om det innhaldet som ikkje vert rekna som lønnsamt for dei andre kanalane, og som kanskje ikkje vil trekkje til seg store sjåargrupper, eller om burde ein heller konsentrere seg om å trekkje til seg store publikumsgrupper for å sikre legitimiteten til lisensen i befolkninga. Dette dilemmaet kallar Damian Green *the Public Service Paradox* (Green 2005: 28-29), og det utgjer ei interessant problemstilling for allmennkringkastarane, då begge løysingar potensielt kan tolkast til at allmennkringkastaren vil verte overflødig. Dersom ein fokuserar på å tiltrekkje seg dei store publikumsmassane vil ein kanskje ende opp med eit liknande tilbod som andre kanalar i marknaden har, og det vert då vanskelegare å argumentere for at ein framleis treng ein slik lisensfinansierte kanal. Men dersom ein fokuserar på å sende dei programma som ikkje vert prioritert og ikkje er lønnsame for andre kanalar, på kostnad av høge sjåartal, vert det òg

vanskelegare å argumentere for å halde fram med lisensordninga, då mange folk ikkje vil nytte seg av tilbodet.

Medieøkonomen Robert Picard (2005) hevdar det er forholdet mellom kringkastar og publikum som vert vesentleg for å sikre rolla til allmennkringkastarane i den digitale kvardagen, og han påpeikar at ein måte å styrke forholdet til publikum på er gjennom det symbolske bandet lisensavgifta har skapt mellom kringkastar og sjåar (Picard 2005: 288). Framveksten av nye tilbod og endring i måten ein brukar tv og radio på har gitt sjåarane og lyttarane meir makt, og skapt eit miljø styrt av forbrukaren. Dette kan på sikt ha innverknad på publikum sitt syn på lisensavgifta, gjere det enklare for motstandarar av lisensavgifta å få støtte for argument mot auking av denne, i tillegg til å gjere framtida for lisensavgifta meir usikker. Den koplinga mellom kringkastar og publikum som lisensordninga tradisjonelt sett har skapt har difor vorte uttynna no, og dette gjer at allmennkringkastarane må tenke på å endre måten dei stiller seg til publikum på (Picard 2005: 277). Dette meiner han må gjerast gjennom å skape ein meir direkte link mellom kringkastar og publikum gjennom det han kallar *customer relationship management*. Offentleg finansierte kringkastarar har ikkje hatt den same kundekontakta som satellitt og kabel-tv selskap har hatt, og dette gjer at dei ikkje har hatt same moglegheit til å gjere greie for om publikum er nøgd med tilbodet dei har fått. Picard påpeikar at nettopp denne kundekontakta som kan vere med på å kartlegge kor vidt sjåarane er fornøgde med tilbodet, er nøkkelen til å oppretthalde lojaliteten til allmennkringkastarane (ibid.: 287). Døme på måtar å forbetre denne kundekontakta på, er mellom anna å opprette ei klarare kopling mellom innbetaling av lisensavgifta og kringkastaren, eller ved å forbetre kundeservice rutinar.

1.2.3 Finansiering av allmennkringkasting på nett

Digitalisering og konvergens har ført til at kringkastarane utvidar tilbodet til nye plattformer som mellom anna nett og mobiltelefon. Desse nye satsingane har ført debatten om allmennkringkastarar og finansiering inn på nye område, og eit sentral spørsmål her er om det er rett av offentleg finansierte allmennkringkastarar å nytte lisensinntekter til å utvikle tenester på nye plattformer. Ei sentral konflikt allmennkringkastarar har støtt på her er forholdet til det overnasjonale EU-rammeverket for statsstøtte som legg føringar på kva dei kan nytte lisenspengar til å finansiere. Dette rammeverket set som krav at tenestene til

allmennkringkastarane må oppfylle klart definerte sosiale, kulturelle og politiske interesser i samfunnet, samstundes som dei ikkje skal ha negativ påverknad på konkurransen i marknaden (Picard 2005: 280). Ein ser altså at konkurranseomsyn gjer seg gjeldande, og dette vert også vesentleg i dei tilfella der regulering opnar for at allmennkringkastarane kan søke nye inntektskjelder i tillegg til lisensfinansieringa. Picard påpeikar at det er spesielt i forhold til ekspansjon til nye sektorar, og nettopp nye tenester oppretta for å skape ekstra inntekter, at konkurranseomsyn vert sentrale. Allmennkringkastarane vert her underlagt konkurranseregler dersom det viser seg at dei kulturelle, sosiale og politiske motiva i dei nye tenestene kjem i bakgrunnen for meir kommersielle motiv (Picard 2005: 280). Dette fører til at legitimiteten til dei nye tenestene vert knytt til meir enn publikum, då dei deltek i konkurransen på lik linje med andre aktørar i marknaden.

Med ekspansjon til nye plattformer, er eit sentralt spørsmål korleis dei nye tenestene og tilboda til allmennkringkastarane skal finansierast. Der ein til dømes i Storbritannia har finansiert også desse tenestene med lisensinntekter, har ein i Noreg opna for at desse tilleggstenestene kan finansierast kommersielt. Kor vidt allmennkringkastarane får nytte statleg finansiering til å utvikle nye tenester, eller om det vert opna for blanda finansiering gjennom både statleg finansiering og reklameinntekter, avhenger i stor grad av nasjonal regulering og korleis allmennkringkastingsoppdraget vert definert (Moe 2008a: 93). Men europeiske allmennkringkastarar må òg i aukande grad rette seg etter EU-rammeverk og konkurranselovgiving, og i følgje Moe (2008a) vert europeiske handlingane og moglegheitene til allmennkringkastarane for utvikling i stor grad farga av Europeisk politikk gjennom ulike klagesaker frå konkurrerande, nasjonale interesser. Og ein har innanfor EU fått ein stadig meir omfattande mediepolitikk, der EU har gått frå å sjå på mediesektoren som ein sak for nasjonal regulering til å gi stadig fleire retningslinjer for denne reguleringa.

1.3 Europeisk regulering for allmennkringkasting veks fram

Det var først på 1980-talet EU byrja å sjå på medieregulering som eit område for europeisk regulering, og før dette var kringkastingsregulering betrakta som eit område for nasjonal regulering (Rooke 2009: 63). I løpet av dette tiåret byrja ein å sjå på media som meir enn eit produkt, og ein byrja å sjå potensialet i media for å bidra til å skape ein felles europeisk identitet. Eit sentralt dokument som var resultat av denne utviklinga, var ”Television without

Frontiers"-direktivet (TWF). Arbeidet med dette starta i 1984, og når direktivet var klart i 1989 var det eit steg i retning av EU sitt ynskje om å skape ein felles europeisk mediemarknad (Rooke 2009: 71-72). Dette direktivet vart oppdatert først i 1997, og seinare i 2007. Med oppdateringa i 2007 fekk direktivet namnet "Audio-visual Media Services Directive" (AMT). Ei viktig endring denne oppdateringa førte med seg var at ein fekk eit meir teknologinøytralt direktiv, då rammeverket som i TWF-direktivet vart skissert for fjernsynssektoren no vart utvida til å gjelde audiovisuelle tenester, og med dette også Internett (Rooke 2009: 77, Haslerud 2009: 30). TWF-direktivet, og seinare AMT-direktivet, peikar altså i retning av at ein på EU-nivå ser behovet for å utvikle eit rammeverk for medieregulering. Allmennkringkastarane og dei økonomiske rammene for desse kjem derimot først og fremst i konflikt med det europeiske rammeverket for statsstøtte, og på EU-nivå har det lenge vore diskutert om lisensfinansiering av allmennkringkasting strir mot dette rammeverket.

1.3.1 Statsstøtte og kringkastingsfinansiering

Spørsmålet om statsstøtte og offentleg finansierte kringkasting vart ført oppover frå nasjonalt nivå til EU-nivå som følge av ein serie av klager til Kommisjonen frå kommersielle kringkastarar på 1990-talet. Etter at kringkastingsmonopola i ei rekkje av medlemsstatane vart oppløyst i løpet av 1980- og 1990-talet, samtidig som at kringkastingsmarknaden vaks utover landegrensene, oppstod det debatt omkring det dei private kringkastarane hevda var særbehandling av offentleg finansierte allmennkringkastarar. Finansiering av offentleg kringkasting vart med dette eit tema for EU regulering (Mortensen 2008: 184). Klagane vart handsama av Kommisjonen med omsyn til regelverket om statsstøtte i EU-traktaten, der ein finn dei mest vesentlege reglane for statsstøtte i artiklane 86 (2), 87 og 88.

I følgje desse artiklane er det hovudsakleg tre vilkår som avgjer om finansieringa kan reknast som statsstøtte. For det første skal støtta kome i form av middel staten har kontroll over, og dette kan tyde både finansiering direkte gjennom statsbudsjett og andre middel staten fastset, fordelar og kontrollerar, som til dømes lisensavgifta. For det andre må denne støtta vere konkurransevridande ved at den favoriserar nokre verksemdar over andre. For det tredje må støtta ha innverknad på samhandel mellom medlemslanda. Dersom desse tre vilkåra er oppfylte kan ein i følgje EU-traktaten rekne finansieringa som statsstøtte, og finansieringa kjem med dette i strid med EU-regelverket (Mortensen 2008: 184-185). Artiklane i EU-

traktaten var utgangspunkt for ei rekkje klagar frå kommersielle kringkastarar som hevda allmennkringkastingsinstitusjonar i dei nasjonale marknadane mottok statsstøtte. I eit forsøk på å ordne opp i spørsmålet om statsstøtte og allmennkringkasting vedtok ministerrådet i EU difor ein protokoll om allmennkringkasting i Amsterdam i 1997 (Amsterdamprotokollen).

Amsterdamprotokollen framhevar den vesentlege rolla allmennkringkastarane spelar i forhold til demokratiske, sosiale og kulturelle behov i dei ulike medlemsstatane, og gir medlemsstatane i oppgåve å avgjere kva finansieringsform som skal nyttast. Men det vert samstundes understreka at den valde finansieringsforma ikkje må endre handels- og konkurransevilkår innanfor unionen på ein måte som strir i mot interessene til fellesskapet. Den danske medieforskaren Frands Mortensen (2008) påpeikar at denne protokollen likevel ikkje vart det ”fridomsbrevet” dei offentlege allmennkringkastarane oppfatta den som. Sjølv om Amsterdamprotokollen gir medlemsstatane retten til å definere forma for støtte, står dei ikkje fritt til å definere omfanget av denne støtta. Vidare, påpeikar han, fekk ein med denne protokollen ein meir tydeleg definisjon av allmennkringkastingsoppdraget, noko som gjorde medlemsstatane sin fridom til å avgjere kva som skulle ligge i oppdraget vart innskrenka (Mortensen 2008: 197). Det var altså etter Amsterdamprotokollen framleis behov for å klarere forholdet mellom allmennkringkastingsinstitusjonane og statsstøttetreglane.

For å betre klarere dette forholdet publiserte Kommisjonen difor i tiåret etter Amsterdamprotokollen ei rekke meddelingar som skulle bidra til å skape eit betre rammeverk for vurdering av statsstøttetreglane i forhold til allmennkringkasting. Ei av dei viktigaste meddelingane var dokumentet ’Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting’ frå 2001 (OJ 2001 C 320/4), som seinare vart oppdatert i 2009 (OJ 2009 C 257/1). Dette rammeverket etablerte allmennkringkasting som lovleg statsstøtte i forhold til EU-traktaten, då allmennkringkasting vart definert som tenester av ”generell økonomisk interesse”. Ved å plassere allmennkringkasting i denne kategorien fastslo ein at dette var ei teneste som var av samfunnsmessig interesse, og som alle medlemmer av samfunnet burde ha tilgong til (Moe 2008e: 217-218). Lisensfinansiering av allmennkringkasting kunne difor akseptertast som lovleg statsstøtte.

Med dette rammeverket vart det likevel stilt strengare krav til korleis nasjonal regulering i medlemsstatane definerte allmennkringkastingsoppdraget, og det vart samstundes kravd at medlemsstatane skulle formulere ein offentleg definisjon av dette oppdraget. Denne definisjonen skulle vidare avgjere om nye tenester ville kunne lisensfinansierast, og medlemsstatane vart med dette pålagt å innføre betre kontrollmekanismar for allmennkringkastingstenester. Det vart no mellom anna stilt krav om utforming av ei nasjonal prosedyre for å teste om nye tenester kunne godkjennast i forhold til den offentlege definisjonen for allmennkringkasting.

1.3.2 Mellom kulturpolitisk regulering og konkurranseregulering

Utviklinga av eit europeisk rammeverk for allmennkringkastingsregulering har altså vore prega av konkurrerende omsyn til kulturpolitisk regulering av allmennkringkasting på ei side, og konkurranseregulering og statsstøtteregelverket på den andre sida. Det er nettopp i spenningsforholdet mellom kulturpolitisk regulering og konkurranse- og marknadsorientert regulering EU Kommisjonen har arbeida på 2000-talet (Donders and Pauwels 2008: 298). Av desse to perspektiva argumenterar dei britiske medieforskarane Jackie Harrison og Lorna Woods (2001) for at konkurranseregulering innanfor EU har vore verdsett høgare enn kulturpolitiske omsyn kanskje fordi desse har vore lettare å handheve juridisk (Harrison and Woods 2001: 498). Dei kulturpolitiske rammene rundt allmennkringkasting er det framleis medlemsstatane som skal definere, og i følgje Amsterdamprotokollen kan også medlemsstatane definere kva type finansieringsform som skal nyttast. Omfanget av denne finansieringa kan derimot ikkje bryte med det europeiske rammeverket for statsstøtte, og dette kjem inn under konkurransereguleringa til EU.

Ein av grunnane til at det har vore så vanskeleg å regulere allmennkringkasting frå europeisk nivå er at ein i dei ulike medlemslanda har hatt ulike definisjonar av allmennkringkastingsoppdraget. I ei tid der allmennkringkasting er på veg inn på nye plattformer og nye marknader gjer dette definisjonen av allmennkringkastingsoppdraget til eit stadig meir sentralt tema. Dei belgiske medieforskarane Karen Donders og Caroline Pauwels (2008) argumenterar for at det blir særdeles viktig å diskutere nettopp definisjonen og omfanget av allmennkringkastingsoppdraget i lys av den teknologiske utviklinga, då dette er sentralt for handhevinga av regulatorisk rammeverk på EU-nivå:

Delineating commercial from public services is hereby crucial for success and the legitimacy of funds to public broadcasting. Consequently, the fear of a mission-creep will diminish, together with the Commission's need to question and possibly limit the remit of public broadcasting.

Donders og Pauwels 2008: 307

Dersom medlemsstatane sjølv aktivt går inn for å definere allmennkringkastingsoppdraget og klarere omfanget av dette, vil dette då redusere behovet for overnasjonal styring frå Kommisjonen hevdar dei. Ein kan likevel påpeike at Kommisjonen i meddelinga 'Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting' (2009) sette strengare krav til kva ein slik definisjon skulle innehalde. Dette er òg direkte kopla til rammeverket for forhandsgodkjenning som eg vil kome tilbake til i analysen.

I dette kapitlet har eg skissert mediepolitiske og medieøkonomiske diskusjonar omkring allmennkringkasting i spenningsfeltet mellom nasjonal og overnasjonal regulering. Som ein kunne sjå i første del, har utviklingstrekk som digitalisering og konvergens medverka til at allmennkringkastarane utvidar tilbodet til nye plattformer som Internett og mobiltelefon. På denne måten har dei også kome inn i nye marknader og konkurransesituasjonar. Dette har gjort legitimitet til eit stadig viktigare omgrep, og det vert stadig viktigare for allmennkringkastarane å sikre at dei har legitimitet blant *publikum* og *konkurrentar*, samt *politisk legitimitet* (Moe 2008b). Søndergaard (2006) peika også på at politisk legitimitet vert stadig viktigare, då press frå overnasjonalt nivå har sett meir fokus på dei regulatoriske rammene til allmennkringkastarane. Dette fører til at nasjonale myndigheiter utviklar meir detaljerte retningslinjer for allmennkringkasting og på denne måte får meir innflytelse over allmennkringkastarane (Søndergaard 2006: 50). Dei ulike formene for *legitimitet* vil vere sentrale omgrep vidare i analysen. Her vil eg vil spesielt undersøke om desse kjem i konflikt med kvarandre, og om ein i Storbritannia, Danmark og Noreg kan sjå spor etter det Damian Green (2005) refererar til som *the Public Service Paradox*.

Særlig teknologisk utvikling og nye konkurransesituasjonar har medverka til å gjere lisensavgifta eit ofte diskutert tema frå eit medieøkonomisk perspektiv. Her er det spesielt

spenningsforholdet mellom konkurranseregulering og kulturpolitisk regulering som er sentralt. Dette spenningsforholdet ser ein også igjen i utforminga av eit overnasjonalt rammeverk på EU-nivå, der ein forsøker å balansere kulturpolitiske omsyn til nasjonale allmennkringkastarar med konkurranse- og marknadsregulering som legg føringar på korleis desse kan finansierast. Som eit resultat av eit veksande rammeverk for kringkastingsregulering på overnasjonalt nivå, vert det no stilt strengare krav til definisjonar og avgrensingar av allmennkringkastingsoppdrag på nasjonalt nivå. Dette kan ein mellom anna sjå igjen i kravet om utforming av eit rammeverk for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester som vil verte tema for tredje analysekapittel i denne oppgåva. Vidare i oppgåva vil nettopp forholdet mellom *nasjonal og overnasjonal regulering* vil vere ein sentral del av det analytiske rammeverket. Eg vil også sjå etter forholdet mellom *kulturpolitisk regulering og konkurranseregulering*, både på nasjonalt nivå og mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå. Her vil det også vere interessant å sjå om ein kan sjå spor etter det Waade (2006) lanserer som eit *juridisk reguleringsregime*.

Etter at eg no har skissert det teoretiske og analytiske rammeverket som ligg til grunn for oppgåva, vil eg i neste kapittel drøfte den metodiske tilnærminga og presentere det metodologiske rammeverket.

Kapittel 2: Metodisk tilnærming

Eit viktig steg i eit forskingsprosjekt er å avgjere kva metodar som vil egne seg best for å svare på problemstillinga innanfor dei tidsrammer og dei ressursane ein har til rådighet. Å ha ein god forskingsdesign og eit klart bilete av korleis prosjektet skal utførast er ein sentral del av undersøkinga. Dette skal sikre at ein måler det ein siktar mot å måle, og at undersøkinga svarer på dei spørsmåla ein vil finne svar på. Robert Yin skildrar forskingsdesign som ein logisk sekvens som skal kople saman empiriske data til problemstilling og konklusjonar (Yin 2003: 20). Hensikta med ein slik forskingsdesign er å greie ut om dei utval ein har gjort og kva metodar ein vil nytte for å analysere dette utvalet, og ei slik utgreiing er vesentleg for å sikre validiteten og reliabiliteten til forskingsprosjektet.

I gjennomføringa av mitt prosjekt har eg nytta case-studie og dokumentanalyse som metode, og i dette kapittelet vil eg først grunngje kvifor eg meiner ein multiple-case design er den beste måten å svare på problemstillinga på. Eg vil så argumentere for kvifor eg meiner dei casane eg har valt er dei som vil best kaste lys på problemstillinga. Vidare vil eg diskutere valet av dokumentanalyse som metode for å analysere data, og kjeldekritiske vurderingar med omsyn til denne metoden.

2.1 Tema og avgrensing av forskingsfelt

I denne oppgåva vil eg undersøke forholdet mellom overnasjonal regulering og nasjonal regulering av allmennkringkasting i ein digital tidsalder, og meir spesifikt om korleis EU-regulering vert tilpassa og inkludert i nasjonal regulering. Sentrale spørsmål her vil vere kvifor reguleringa er utforma på den måten den er i dag, korleis situasjonen rundt allmennkringkastarane har medverka til å påverke denne utforminga. For å kunne gjere er det difor viktig å finne fram til ei type forskingsdesign som vil la meg undersøkje allmennkringkastarane i den konteksten dei finn seg i, og eg har difor valt å utføre case-studiar.

Robert Yin påpeikar at case-studiar er spesielt godt eigna til å svare på spørsmål av typen ”korleis” og ”kvifor” (Yin 2003: 9), og han definerar ein case-studie som ein ” empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.” (Yin 2003: 13). Case-studie som forskingsstrategi kan utformast på ei rekkje ulike måtar, både i forhold til design, datainnsamling og analyse av data. Eit sentralt val ein må gjere i forhold til forskingsdesign er mellom anna om ein vil konsentrere seg om ein case, i det Yin kallar single-case design, eller om ein vil utvide studien til å undersøke fleire casar i ein multiple-case design (Yin 2003: 46).

Då forholdet mellom overnasjonal og nasjonal regulering er eit tema som har gjort seg gjeldande i stadig fleire europeiske land sidan slutten på 1990-talet, har ein her ei god moglegheit til å samanlikne nasjonale tilpassingar, og dette talar difor for å velje ein multiple-case design. Yin påpeikar at ein fordel med å velje ein multiple-case design er at single-case design er sårbare då ein satsar alt på ein case, og at ein i tillegg med ein multiple-case design kan oppnå større analytiske fordelar (Yin 2003: 53). Og for dette prosjektet vil ein av dei analytiske fordelane vere at ein her vil kunne undersøke ein overnasjonal prosess i ulike nasjonale kontekster.

Ved å gjennomføre ein multiple-case design vil ein òg kunne oppnå ei form for generalisering av resultatet. Yin skil her mellom *statistisk generalisering* og *analytisk generalisering* (Yin 2003: 32-33). Med statistisk generalisering gjer ein eit utval for så å generalisere funna ein gjer til eit univers, og denne forma for generalisering er svært vanleg innanfor kvantitative metodar. Denne forma for generalisering let seg derimot ikkje gjennomføre i kvalitative metodar som case studium, då ein her ikkje har eit stort nok utval. Men Yin skisserar ei anna form for generalisering, analytisk generalisering, som kan nyttast i multiple-case studium. Framfor å sjå på casane som eit utval av einingar slik ein gjer ved statistisk generalisering, hevdar Yin at ein må sjå på dei som ei rekke eksperiment som skal gjentakast. Ved å samanlikne resultata ein oppnår med eit teoretisk rammeverk, kan ein på denne måten kunne gjennomføre ei analytisk generalisering dersom resultatet av fleire slike eksperiment støttar opp om det teoretiske rammeverket (Yin 2003: 33). Ved å velje eit multiple-case design kan ein difor oppnå ei viss grad av generaliserbarheit av resultatet.

2.1.1 Val av casar

Då ein i case studium konsentrerer seg om få analyseobjekt, er nettopp val av casar svært viktig. Ein finn ulike strategiar for å gjere dette utvalet, og Yin argumenterar for at logikken bak ein multiple-case design er å sjå på dei ulike casane som eksperiment, der målet er å gjenta undersøkinga: "Each case must be carefully selected so that it either (a) predicts similar results (a *literal replication*) or (b) predicts contrasting results but for predictable reasons (a *theoretical replication*)."

(Yin 2003: 47). Ein liknande logikk finn ein i komparativ metode, der ein skil mellom til dømes 'most similar systems design', 'most different systems design' og 'mixed systems strategy' (Collier 1993; Frendreis 1983). I mitt forskingsprosjekt har eg valt tre offentleg finansierte allmennkringkastarar i Storbritannia, Danmark og Noreg som casar.

Storbritannia, Danmark og Noreg er tre land som har lange tradisjonar for allmennkringkasting, og i utforminga av nasjonale allmennkringkastarar i dei skandinaviske landa var det Storbritannia og BBC ein såg til for inspirasjon. Dei tre kringkastarane har difor mange felles trekk, både i forhold til organisering og ideologi, då mange av desse trekka opphavleg kom frå britiske BBC. Likevel kan ein peike på viktige skilnader som kan vere forklarande faktorar for innpassing av EU regulering. Ein sentral skilnad er storleiken på dei tre landa og kringkastarane, der ein har Storbritannia som ein stor og viktig aktør i Europa og EU på den eine sida, og Noreg og Danmark som mindre aktørar på den andre. Ein kan i tillegg peike på at ein viktig skilnad i forhold til EU regulering er at Storbritannia og Danmark har vore medlemmer av EU sidan 1973, medan Noreg er knytt til EU gjennom EØS-avtalen. Som ein såg innleiingsvis er Noreg likevel tett knytt til EU gjennom EØS-avtalen, og dette inkluderer mellom anna ei harmonisering av konkurranse- og statsstøttereglar. I utforminga av regelverk omkring finansiering av allmennkringkasting har nettopp konkurranse- og statsstøttereglane vore sentrale, og dette gjer at Noreg ikkje skil seg nemneverdig i frå medlemslanda når det gjeld innpassing av statsstøttereglane i norsk lovgiving.

Ein kan likevel argumentere for at eg kunne valt andre europeiske land for samanlikning, då det ikkje berre er Danmark og Noreg som har sett til Storbritannia i utforminga av offentleg

finansierte allmennkringkastarar. Då eg med dette forskingsprosjektet gjerne ønskja å kunne seie noko om nordiske forhold, valde eg Danmark og Noreg som casar her. Dei nordiske landa har mange likskapstrekk knytt til mellom anna politisk system og demokrati, politisk styring og folketal, og eg ventar difor også finne eit visst samsvar i utforminga av rammeverk innanfor kringkastingsregulering. Grunnlaget for å velje DR og Danmark framfor andre nordiske land ligg mellom anna i at Danmark etter 2007 har valt å skilje seg ut frå dei andre nordiske landa ved å innføre medielisens på alle apparat som kan ta i mot fjernsynssignal. Måten DR vert finansiert på skil seg difor frå den meir tradisjonelle lisensfinansieringa ein finn i Storbritannia og Noreg. At Danmark har valt å gjere lisensordninga teknologinøytral viser at ein er open for å endre dei økonomiske rammene rundt allmennkringkasting i større grad enn kva andre europeiske land har gjort hittil. Det vil difor vere interessant å sjå om dansk regulering skil seg frå britisk og norsk regulering av allmennkringkasting i innpassinga av rammeverket for forhandsgodkjenning òg.

Ei metodologisk utfordring med utvalet, er at dei tre landa er på ulike stadium i utforming av nasjonale tilpassingar av det overnasjonale forhandsgodkjenningsrammeverket, og dette gjer det då vanskelegare å direkte samanlikne dei. I Noreg var til dømes utforminga av forhandsgodkjenningsprosedyren først inkludert i forskrift for kringkasting i april 2010, medan dei to andre landa på dette tidspunktet allereie hadde tatt i bruk forhandsgodkjenningsrutinar. Eg kan difor ikkje samanlikna korleis utføringa av testane går føre seg. På ei anna side kan det at dei tre landa er på ulike stadium i reguleringa vere med på å kaste lys over spørsmål knytt nettopp til utforminga av regulering framfor berre å sjå på resultatet av denne prosessen.

Ei utfordring med å gjere samanliknande analyser av ulike land er at eg som norsk student ved eit norsk universitet har betre kunnskapar om norske forhold enn eg har om danske og britiske forhold. Trass i at eg har forsøkt å jamne ut denne skeivheita ved å analysere både politiske dokument og debattar i media, må eg likevel vere bevisst på at der kan vere relevante nasjonale diskusjonar eller saker i Danmark og Storbritannia eg ikkje har tatt omsyn til på grunn av dette.

2.2 Empirisk materiale og dokumentanalyse

I utføringa av forskingsprosjektet mitt har eg valt å nytte dokumentanalyse som metode. Trine Syvertsen (1998) definerar dokumentanalyse som ”en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv” (Syvertsen 1998). Og med dokument meiner ein i denne samanhengen beretninger som ikkje er generert av forskaren sjølv, eller med andre ord ikkje forskingsframkalla data (Syvertsen 1998, Østbye et al 2002). Dokument kan tene hovudsakleg to føremål for medieforskarar. Dei kan vere objekt for forskinga, som til dømes i tekst- og innhaldsanalyse av avisartiklar, eller dei kan vere kjelder i forskning om eit sakstema som til dømes i mediehistorie og mediepolitikk (Østbye et al 2002:52). I denne oppgåva er det i det sistnemnde føremålet dokumenta vil vere av interesse.

2.2.1 Offentlege dokument

Når ein nyttar dokumentanalyse som metode i eit forskingsprosjekt er det viktig å hugse på at dokumenta ikkje er forskingsframkalla, men opphavleg produsert for andre formål. Dei britiske samfunnsforskarane Paul Atkinson og Amanda Coffey skildrar dokument som ’social facts’ då desse er ”produced, shared and used in socially organized ways. They are not however, transparent representations of organizational routines, decision-making processes or professional diagnosis”. (Atkinson og Coffey 1997: 47). Når ein nyttar dokument som kjelder må ein difor vere bevisst på at desse dokumenta konstruerar og formidlar spesifikke representasjonar av verkelegheita, og ikkje er objektive representasjonar.

Offentlege dokument vert kategoriserast på ulike måtar i metodelitteraturen. Trine Syvertsen foreslår til dømes ei inndeling i seks dimensjonar:

- Skrevne vs. audiovisuelle dokumenter
- Publiserte (papir/internett) vs. upubliserte dokumenter
- Offentlig tilgjengelige vs. hemmelige (ikke-offentlige) dokumenter
- Institusjonelle (offisielle) vs. personlige (private) dokumenter
- Utadrettede vs. interne dokumenter
- Samtidige vs. retrospektive dokumenter

(Syvertsen 1998)

Ettersom denne oppgåve fokuserar på mediepolitikk og regulering, vil hovuddelen av dokumenta som er av interesse vere offentlege dokument. Innanfor kategoriane til Syvertsen plasserer desse seg som skrivne, publiserte, offentleg tilgjengelege, institusjonelle, utadretta og samtidige dokument. Ein kan her merke seg at definisjonen offentleg dokument ikkje berre refererer til dokument som vert produsert av det offentlege, i form av regjering og Storting, men dokument produsert for offentlege og institusjonelle formål. Offentlege dokument vert òg produsert i meir eller mindre standardiserte former på tvers av landegrenser. Dette gjer denne type analyse godt eigna for mi analyse, då eg vil samanlikne politiske prosessar i tre ulike land, og vil vere avhengig av å finne samanliknelege dokument, eller det Syvertsen kallar *funksjonelt likeverdige dokument* (Syvertsen 1998).

Hovuddokumenta i mi undersøking er dokument som skisserar rammeverket for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester i dei tre landa. For Storbritannia og Danmark finn ein dette rammeverket i Public Service-avtalar mellom staten og allmennkringkastaren, og i Noreg finn ein dette i Kringkastingslova (1992) og Kringkastingsforskrifta (1997). Ei utfordring for mi analyse er altså at dokumenta ikkje overlappar fullstendig då rammeverket for forhandsgodkjenninga i Storbritannia og Danmark er skissert i public service-avtalar som vert inngått for avgrensa periodar, medan det i Noreg er nedfelt i lov og forskrift. I tillegg til desse dokumenta nyttar eg årsrapportar og årsrekneskap frå dei tre allmennkringkastarane for å skape eit oversiktsbilete i første analysekapittel. Sjølv om desse dokumenta i stor grad står fram som nøytrale, er dei skrivne som eit utspel frå politiske organ og ein må difor ta høgde for at dei kan ha ein eigen agenda (Østbye et al 2002: 57). Det er difor viktig å vere klar over at sjølv om desse offentlege dokumenta presenterer faktaopplysningar på klare og oversiktlege måtar, kan det ligge ein politisk agenda bak denne presentasjonen.

2.2.2 Avisartiklar

Dei offentleg finansierte allmennkringkastarane har ei omdiskutert rolle i mediemarknaden, og for å analysere debatten som omgir desse kringkastarane har det vore nødvendig å nytte seg av avisartiklar som tilleggsdokument. I casen Storbritannia og BBC har eg henta store deler av materialet i frå avisa *The Guardian*, då denne avisa har ein omfattande seksjon relatert til media og medieanalyse, og dette då gjorde det lettare å finne fram til dei relevante

diskusjonane. I casane Danmark og Noreg har eg mellom anna nytta nasjonaldekkjande aviser som *Berlingske Tidende* og *Information* for Danmark og *Dagbladet* for Noreg, men her nytta eg òg i større grad spesialiserte nettmagasin som *journalisten.no* og *journalisten.dk* som er meir retta mot mediesektoren. Eg vil kome nærmare tilbake til dei kjeldekritiske vurderingane omkring bruk av aviser som materiale i neste avsnitt.

2.2.3 Kjeldekritiske vurderingar

Før ein skal nytte dokument i ei undersøking foreslår John Scott fire kriterium for vurdering av validitet og reliabilitet. For det første er det viktig å slå fast autentisiteten til dokumentet. Det vil seie å slå fast kven som har produsert dokumentet, og at det ikkje er bytta ut, manipulert eller forfalska på nokon måte. Aukande bruk av Internett for publisering av dokument gjer dette arbeidet vanskelegare, då det kan eksistere ulike versjonar av dokument utan at dette kjem klart fram (Østbye et al 2002: 47-48). I arbeidet med mi oppgåve vart dette eit viktig punkt, då eg i stor grad nytta Internett for å finne fram til relevante offentlege dokument for både Storbritannia, Danmark og Noreg. Sidan eg òg har valt å analysere eit område innanfor medieregulering som er i stadig endring, var det då ekstra viktig å sjå til at dokumenta eg analyserte var den endelege versjonen av dokumentet. Dette har eg forsøkt å sikre meg om ved å spore sakshandsamingsprosessar i dei ulike landa, samt ved å hente sentrale dokument som kringkastingsavtalar både frå departement og kringkastingsinstitusjonar.

For det andre er det viktig å vurdere truverdigeheita til dokumentet. Det vil seie å forsikre seg om at dokumentet er intakt og ikkje har nokon vesentlege manglar, samt å slå fast at det er produsert for det formålet det gir seg ut for. Her er det òg viktig å vurdere forfattaren av dokumentet, og om han eller ho er oppriktig og nøyaktig. Eit anna viktig spørsmål ein kan stille her er kva interesser forfattaren representerar (Østbye et al 2002: 48). Trine Syvertsen påpeikar òg at dokument er ei viktig kjelde til sjølvrepresentasjon, og at organisasjonar og institusjonar aktivt nyttar dokument for å framstille seg sjølv på ein positiv måte (Syvertsen 1998). For mi oppgåve gjer dette seg spesielt gjeldande ved bruk av årsrapportane til kringkastarane, då dette er rapportar produsert av kringkastarane sjølve for å gjere greie for strategiar og resultat i året som har gått. Det er difor viktig å vere bevisst på korleis ein nyttar

seg av desse rapportane som kjelder, og i denne oppgåva har eg prøvd å nytte desse primært som ei kjelde til å greie ut om strategiane og tilbodet til allmennkringkastarane.

For det tredje er det viktig å finne ut om dokumentet er representativt. Sjølv om både typiske og ikkje-typiske dokument kan vere nyttige for analysen er det viktig å klarere kva type dokument ein har valt ut (Østbye et al 2002: 48). For samanliknande analyser er det også som nemnt viktig å sikre at ein har funne fram til *funksjonelt likeverdige dokument* (Syvertsen 1998). I komparative analyser der ein samanliknar ulike nasjonale tilpassingar, som i denne oppgåva, vil dette dreie seg om å sikre at ein har gjort eit utval som er samanliknbart til tross for at ulik forvaltningspraksis i dei utvalde landa kan gi varierende dokumentmengder. For mitt utval kan ein mellom anna peike på skilnadar mellom BBC på den eine sida og DR og NRK på den andre, då dokumenta som skisserar reguleringsrammene rundt BBC er meir omfattande enn dei tilsvarende danske og norske dokumenta. Ei anna utfordring finn ein i det at årsrekneskap til dei tre kringkastarane følgjer ulike periodar. Der rekneskapsåret for DR og NRK følgjer kalenderåret, opererer ein i BBC med eit 'financial year' som varer frå 1. april til 31. mars det følgjande året. Dette gjer at årsrekneskapa til dei tre allmennkringkastarane ikkje overlappar fullstendig. Eg har likevel prøvd å finne mest mogleg samanliknelege dokument, og har difor valt rekneskapsåret 2008 for DR og NRK, og rekneskapsåret 2008/2009 for BBC.

Det fjerde kriteriet handlar om tolking av dokumentet. Østbye et al (2002: 48) påpeikar at all tekst krev ei tolking, men at denne tolkinga kan vere meir og mindre problematisk då forskaren kan måtte sette seg inn i ulike mottakargrupper og korleis desse forstår teksten. Tolking av politiske dokument kan til dømes bety å identifisere ideologiske endringar og konflikt (Syvertsen 1998). Identifisering av konflikt og debatt har mellom anna vore sentralt i denne oppgåva, ved å finne fram til debattar omkring allmennkringkasting på nett. Her har eg nytta avisartiklar der media sjølv diskuterar mediemarknaden, og det vert då viktig å vurdere desse kjeldekritisk. Ifølgje metodelitteraturen er mange av dei vurderingane ein gjer med omsyn til politiske dokument også gjeldande ved bruk av aviser som kjelder, då avisene hamnar i same kategori som dei politiske dokumenta (Østbye et al 2002: 57):

Forskere må vise samme form for kildekritikk av avisene som av andre kilder. I denne vurderingen må det legges vekt på avisenes generelle troverdighet (og den er det av og til

vanskelig å fastslå), avisenes politiske standpunkt, hvordan det i oppslagene er gjort rede for kildene, og avisenes mulige motiv for å servere løgn eller sannhet.

(Østbye et al 2002: 59).

Ein kan argumentere for at kjeldekritikk vert spesielt viktig i studiar av saker der media diskuterar sin eigen sektor, då ein kan anta at dei mediekjeldene ein nyttar vil ha sterke meiningar om korleis utforming av regelverk bør vere. I fleire av diskusjonane omkring mediestøtte som vert presentert i denne oppgåva er avisene som vert sitert sjølve aktørar i debatten, og dei får på denne måten ei dobbelt rolle både som formidlar av nyhende og som part i saken. Spesielt viktig er kanskje dette i forhold til pressa i Storbritannia som framleis har til dels sterke partipreferansar. Som døme på dette kan ein mellom anna nemne avisene til Rupert Murdoch som er aktør i debatten omkring rolla til BBC i mediemarknaden i Storbritannia. Murdoch som tidlegare støtta dei konservative i Storbritannia, har sidan slutten av 1990-talet hatt tette band til Tony Blair og the Labour Party, noko som har vore reflektert i avisene han eig. Eit anna døme er *the Guardian* som er nytta som kjelde for den same debatten, og som er ei venstreorientert avis. Ein vil difor måtte gå utifrå i denne debatten at dei kjeldene ein nyttar kan ha sin eigen agenda, då debatten dreier seg om deira eigen sektor.

Ei vurdering av desse fire kriteria vil vere med på å sikre at ein har funne påliteleg materiale til undersøkinga, og at undersøkinga måler det ein siktar mot å måle. Med andre ord vil dette bidra til at ein sikrar validiteten og reliabiliteten til undersøkinga, noko eg ved å gjere desse vurderingane har gjort.

Kapittel 3: Portrett av tre allmennkringkastarar

Teknologiske, sosiale og marknadsmessige utviklingstrekk har medverka til at allmennkringkastingsinstitusjonar sidan slutten av 1990-talet har bevega seg inn på nye plattformer og nye marknader. Analysen i denne oppgåva vil ta føre seg kva som skjer når statleg finansierte allmennkringkastarar kjem i konkurranse med private aktørar i nye digitale marknader. Allmennkringkastarane har tradisjonelt sett hatt ein sterk posisjon i kringkastingsmarknaden, og det vil vere interessant å sjå om dei framleis har ein sterk posisjon etter at utviklingstrekk som teknologisk endring har ført til sterkare konkurranse både på bakkenett og på nye plattformer.

Dette kapittelet siktar mot å gi eit oversiktsbilete av dei tre allmennkringkastarane, og målet med kapittelet er å samanlikne kringkastarane og peike på viktige likskapar og skilnadar mellom desse. Her vil eg fokusere på historiske trekk og utviklinga av nye tenester, måten allmennkringkastarane er finansierte på, og omfang av tilbod og tenester. Då allmennkringkasting på nett vil verte eit sentralt tema i neste kapittel, vil ein del av dette kapittelet verte brukt til å skissere korleis nettsatsingane til allmennkringkastarane vart starta opp og utvikla, medan neste kapittel vil gå nærmare inn på allmennkringkastarane sin posisjon på nett ved slutten av 2000-talet. Kapittelet er inndelt i fire deler, der første del omhandlar den britiske kringkastaren BBC, andre del om danske DR, tredje del om norske NRK, og den fjerde delen summerar opp og samanliknar funna frå dei tre delane over.

3.1 The British Broadcasting Corporation (BBC)

14. November 1922 starta the British Broadcasting Company med sendingar i Storbritannia. Dette selskapet var sett saman av seks store og fleire mindre produsentar av radioapparat, som hadde gått saman om å starte eit kringkastingssyndikat på oppfordring frå det britiske postvesenet. Rolla som kontrollør av radiofrekvensane kom som ei følgje av at postvesenet allereie hadde monopol på telegram- og telegraftenester, og radioen vart sett på som ei vidareføring av denne teknologien. Heilt frå starten av var fokuset i selskapet på public service kringkasting, og for leiaren av selskapet, John Reith, var det eit mål å levere det beste

moglege produktet til lyttarane. Han såg på kringkasting som ein dyrebar nasjonal ressurs som var så verdifull at den burde nyttast til meir enn berre å skaffe lyttarar til radioprodusentane, som på si side ville nytte sendingane til å promotere sal av radioapparat (Crissell 1997: 12-14). Og med dette var då ideen om kringkasting som ein *public service* født. The British Broadcasting Company vart seinare gjort om til the British Broadcasting Corporation (BBC) ved Royal Charter i 1927, og dette førte til at ideen om allmennkringkasting vart institusjonalisert (Briggs 1995: 3). BBC var dermed offisielt eit allmennkringkastingsselskap.

Den første tida innebar dette radiokringkasting, men i 1934 starta selskapet òg med prøvesendingar for fjernsyn. Etter to år med prøvesendingar, vart fjernsynssendingane offisielt ein del av BBC sitt allmennkringkastingstilbod i 1936 (Crisell 1997: 71-72). Ikkje lenge etter vart TV sendingane stogga ved utbrotet av andre verdskrig, for så å verte tatt opp att på 1950-talet som skulle vise seg å verte fjernsynet sitt tiår. Eit høgdepunkt her var live-sendinga av kroninga av Dronning Elisabeth II i 1953, som samla 56 % av det britiske folket framfor fjernsynsskjermene. Den første tida hadde BBC monopol på fjernsynskringkasting, men i 1955 vart dette monopolet oppløyst og BBC fekk sin første konkurrent i den kommersielle kringkastaren ITV (Crisell 1997: 75-84). BBC måtte altså tidleg omstille seg til å konkurrere med andre kringkastarar om sjåarane.

I 2009 bestod BBC sitt tilbod av eit allmennkringkastingstilbod finansiert med lisensinntekter og eit kommersielt finansiert tilbod. Det lisensfinansierte tilbodet er samansett av åtte nasjonale fjernsynskanalar, 10 nasjonale og over 40 lokale radiokanalar i England, samt nasjonale radio- og fjernsynskanalar i Skottland, Wales og Nord-Irland. Vidare inkluderar det òg nettsatsinga BBC Online, samt satsingar innanfor nye medium, som til dømes BBC iPlayer, BBC Mobile og BBC sin Youtube kanal (BBC Trust 2009a: 12-13; BBC Online¹). Med dette tilbodet nådde BBC 93 % av folket i veka i perioden 2008/2009, og oppfylte med dette målet om å nå 90 % av folket kvar veke (BBC Trust 2009a: 6).

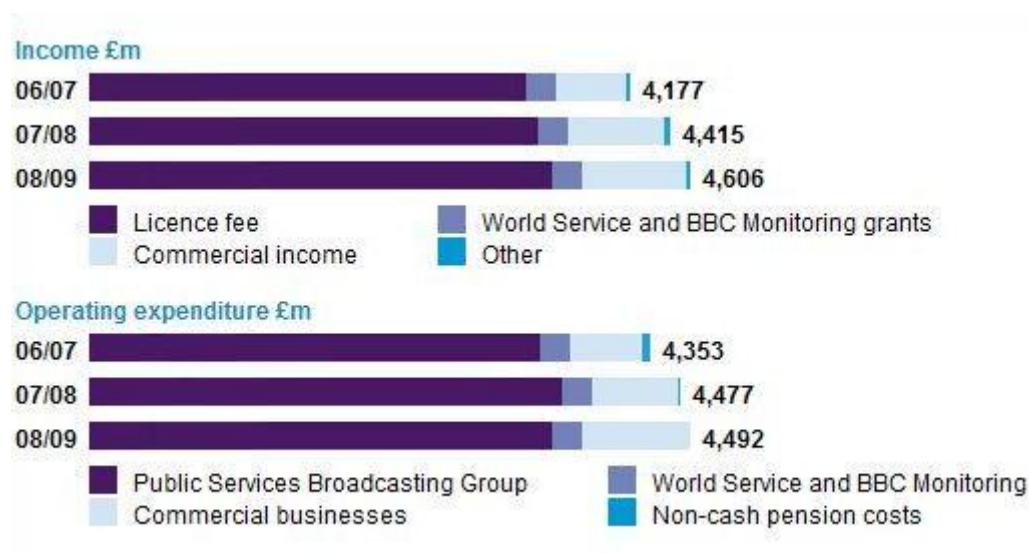
¹ <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/services/> (besøkt 15.01.2010)

Den andre delen av BBC sitt tilbud er sikta mot den internasjonale marknaden, og denne delen er det dotterselskapet BBC Worldwide som har ansvaret for. I 2009 var dette tilbudet samansett av 44 ulike fjernsynskanalar, innhaldsproduksjon og sal av programformat, sal og distribusjon av fjernsynsprogram, sal av vekeblad og publikasjonar, samt nettsida bbc.com og satsingar innanfor nye medium på same måte som i den nasjonale marknaden. Målet med BBC Worldwide er ikkje berre å spe på inntektene til BBC med kommersielle inntekter, men òg å promotere BBC i den internasjonale marknaden. (BBC Worldwide 2009: 16).

3.1.1 Finansiering av BBC

Som ein ser av figur 3.1 nedanfor, hadde BBC i perioden 2008-2009 ei samla inntekt på £ 4 606 millionar. Av denne inntekta utgjorde lisensavgifta £ 3 493,8 millionar (BBC 2009: 118).

Figur 3.1: Inntekter og operasjonskostnader 2006-2009



Kjelde: 'Annual Report and Accounts 2008/2009; The BBC Executive's review and assessment', s.114

Lisensavgifta for perioden 2008-2009 var på £ 139.50 per husstand, og vart auka til £ 142.50 i året frå 1.april 2009². I tillegg til lisensinntektene, hadde BBC i 2008-2009 ei kommersiell

² <http://www.bbc.co.uk/info/licencefee/> (besøkt 16.01.10)

inntekt på £ 775,9 millionar. Trass i at den kommersielle inntekta har vore aukande dei siste tre åra, kjem altså inntekta til BBC i stor grad frå lisensavgifta. Dette gjer det viktig for BBC å ha oppslutning omkring lisensavgifta hos folket.

Ei undersøking utført av ICM Research for den britiske avisa *the Guardian* i september 2009 viste at 43 % av respondentane framleis meinte lisensordninga var den beste finansieringsmåten for BBC. Av alternative finansieringsmåtar meinte 24 % av kringkastaren burde reklamefinansierast og 30 % at BBC burde endrast til betalings-tv. Sjølv om denne undersøkinga viste at dei som støttar lisensordninga er i mindretal i 2009, viser det likevel ei auke frå 31 % i 2004 (Glover 04.09.09). Så sjølv om det i 2009 var under 50 % av folket som støtta lisensen som finansieringsform i Storbritannia, er det likevel verdt å merke seg at talet på dei som støtta denne ordninga hadde auka i løpet av dei siste fem åra. Ein kan òg merke seg at av dei ulike vala var dette den finansieringsforma flest støtta i Storbritannia.

3.1.2 BBC på nett

Den første nettsatsinga til BBC var nettstaden BBC Online som vart oppretta i 1997 på bbc.co.uk. Kringkastaren såg tidleg potensiale i Internett som eit ”tredje medium” selskapet kunne nå lisensbetalarane med, og denne sida var frå starten av reklame- og sponsorfri (Smith og Steemers 2007:48). Men på same tid ville ein prøve å utnytte det kommersielle potensiale i Internett, og nettsida beeb.com vart difor oppretta med tilknyting til BBC Worldwide (Doward 27.08.00). Denne sida innehalde i starten underhaldningsstoff frå BBC, men i eit forsøk på å klarere grensene mellom dei lisensfinansierte og dei kommersielt finansierte aktivitetane vart underhaldningsstoffet flytta over til bbc.co.uk på slutten av 1990-talet (Barrie 06.10.99).

I 2001 vart så BBC Online, saman med BBC Text og BBC Interactive, omdøyppt til BBCi, og med dette ville ein samle BBC sine interaktive og digitale satsingar under ein paraply (BBC News 07.11.01). I 2004 vart nettsatsinga skilt ut frå BBCi, og den vart så omdøyppt til bbc.co.uk etter URL-adressa til nettsida (BBC 2004). Ei viktig nyvinning for BBC vart lanseringa av BBC iPlayer i 2007, ein on-demand spelar som gjorde det mogleg for

lisensbetalarar å leite opp radio- og tv-program frå dei siste sju dagane på Internett (Gibson 01.02.07).



Illustrasjon 3.1: Skjermbilete av nettstaden til BBC slik den viste i mars 2010. (Henta 23.03.10)

Som det går fram av illustrasjon 3.1, er BBC Online i 2010 ei allsidig og omfattande nettside med ei rekkje undersider og magasin. Nettstaden hadde i perioden 2008-2009 om lag 22 millionar unike brukarar i veka (BBC 2009: 65), og var med dette ein populær del av tilbodet til BBC. Og som eg vil kome nærmare inn på i neste kapittel, har denne populariteten vore med på å skape debatt om allmennkringkastaren sine tenester på Internett, då konkurrerande aktørar stiller spørsmål om BBC si nettsatsing og om lisensfinansieringa av denne gir BBC ein konkurransefordel i marknaden.

3.2 Danmarks Radio (DR)

Danmarks Radio (DR) vart offisielt etablert i 1926, og vart tildelt monopol på å drive kringkasting i Danmark. I tråd med den britiske modellen for BBC, sørgja ein for at kringkastaren vart lisensfinansiert, både fordi ein ynskja å unngå statlege utgifter for staten og fordi det var denne forma for kringkasting som passa best overeins med den danske kulturpolitikken. Dei første tiåra dreiv DR med radiokringkasting, men etter tre år med prøvesendingar på byrjinga av 1950-talet, utvida ein tilbodet til fjernsynskringkasting i 1954. Fjernsynet vart raskt eit populært tilbod, og ved slutten av 1950-talet hadde DR om lag 250 000 lisensbetalande fjernsynssjåarar (Søndergaard 1994:14-15.). Det var likevel først på 1960-talet at fjernsynet tok over for radioen som det dominerande kringkastingsmediet i Danmark, og ved midten av 1960-talet hadde talet på lisensbetalarar auka til over ein million (Bondebjerg 1994: 45). DR hadde lenge monopol på kringkasting i Danmark, men i 1984 fekk ein for første gong konkurranse av lokalradio- og fjernsyn, og i 1988 vart DR sitt monopol på landsdekkjande fjernsyn oppheva og TV 2 vart oppretta (Søndergaard 1994:29-33). Dette gjorde at DR plutselig fann seg i ein ny situasjon, der ein måtte konkurrere om sjåarane med kommersielle konkurrentar.

I 2009 vart fjernsynstilbodet til DR utvida frå to kanalar, DR 1 og DR 2, til seks kanalar som følgje av overgangen til det digitale bakkenettet. Av dei fire nye kanalane var tre nisjekanalar retta mot barn og unge, historie- og kulturinteresserte, nyheitskanalen DR Update, samt DR HD som sender i High Definition. Radiotilbodet til DR var samansett av fire FM radiokanalar, ei rekkje radiokanalar på nett og på DAB, samt podcasting (DR 2010b). På nett har kringkastaren nettsida dr.dk, med programinformasjon, underhaldning og nisjesider, og her finn ein mellom anna helseportalen dr.dk/sundhed som vil verte sentral i neste kapittel av oppgåva. Nettstaden dr.dk vert skildra som del av satsinga til DR innanfor nye media saman med satsinga DR Mobil (DR 2010a: 10). Med dette tilbodet ynskjer DR å nå eit breitt spekter av sjåarar og brukarar, og i årsrapporten for 2009 kunne DR rapportere at 93 % av folket nytta eit eller fleire av DR sine tilbod dagleg (DR 2010a: 4).

3.2.1 Finansiering av DR

Som ein ser av tabell 3.1 nedanfor, hadde DR i 2008 ei samla inntekt på 3 673,7 millionar danske kroner, og eit årsresultat på -78,9 millionar DKR, noko som er ei betring på 73 millionar danske kroner i forhold til budsjettet. I tillegg til lisensinntekter, har DR kommersielle inntekter frå sal av bøker, DVD og cd og liknande gjennom selskapet DR Multimedia, samt inntekter frå utleige av sendemaster gjennom selskapet DR Sendenet (DR 2009a).

Tabell 3.1: Budsjett og resultat for DR i 2008

TABEL 1			
DRs BUDGET & RESULTAT 2008			
MIQ. KR. LØBENDE PRISER (AFRUNDET)	Budget	Regnskab	
	2008	2008	Forskel
Licens	3.364,8	3.343,4	-21,4
Øvrige indtægter	240,0	330,3	90,3
Nettoomsætning	3.604,8	3.673,7	68,9
Drift	3.131,6	3.311,8	180,2
Ændring af programlager	23,2	18,1	-5,1
Driftsomkostninger i alt	3.154,8	3.329,9	175,1
Resultat før af- og nedskrivninger (EBITDA)	450,0	343,8	-106,2
Af- og nedskrivninger	378,3	370,1	-8,2
Resultat før finansielle poster (EBIT)	71,8	-26,3	-98,1
Andel af associerede virksomheder	1,0	6,6	5,6
Finansielle omkostninger	-223,9	-58,4	165,5
Årets resultat	-151,1	-78,1	73,0

Kjelde: DR Årsrapport 2008, s 145

Størsteparten av inntektene til DR kjem som vi ser av oversikta frå lisensinntektene. Og per 1.januar 2009 var det registrert 2 361 454 husstandar i Danmark som betalar lisens, noko som utgjer 92,3 % av alle danske husstandar (DR 2009b: 14). I 2008 var medielisensen sett til 2 190 dkr i året per husstand, og radiolisensen var på 320 dkr. Samla resultat av lisensoverføringar i 2008 var 3 872 millionar danske kroner (DR 2009a: 158), og av dette mottok DR 3 332,7 millionar dkr. Av medielisensen på 2 190 dkr mottok DR 1 525 kr, eller om lag 70 % (DR 2009a: 159). I 2009 vart medielisensen sett opp til 2 220 dkr i året (DR

2009b: 14). Med medielisensen vart lisensplikta utvida til å gjelde alle typar apparat som kunne ta i mot sendesignal, og i 2008 var den framleis eit relativt nytt fenomen i Danmark. Medielisensen representerar ei viktig utviding av lisensordninga til DR, og då denne vart innført i 2007 vart den eit kontroversielt vedtak.

3.2.2 *Medielisens*

Med den nye public service avtalen for 2007-2010 vart finansieringa av DR endra. Det som før var ei lisensavgift som knytte seg til farge-tv og svart/kvitt-tv, vart no til den nye medielisensen. Denne endringa vart gjort for å ”sikre en teknologineutral licens og dermed fremtidssikre licensfinansieringen af DR og de regionale TV-virksomheder” (KUM 2006:7, Mediepolitisk aftale 2007-2010). Dette gjorde at alle apparat som kan ta i mot ”billedprogrammer og –tjenester”, som til dømes PC’ar og mobiltelefonar, no vart tilknytta lisens. Medielisensen inkluderar alle lisenspliktige apparat i ein husstand, og dette vil då seie at om ein allereie betalar lisens for tv-apparat, betalar ein òg for dei andre mottakarane i huset.

Eit mål med innføringa av den nye medielisensen var å plukke opp dei som tidlegare kunne sjå fjernsyn over nye plattformer, og på denne måten omgjekk lisensen som då var knytt til fjernsynsapparatet. Medielisensen skulle difor innan 2010 gje DR 30 000 nye lisensbetalarar (Devantier 27.12.06). Som ein kunne sjå over betalar no 92.3 % av alle husstandar i Danmark lisens, medan DR hevdar undersøkingar frå TNS Gallup viser at 99 % av alle danske husstandar eig apparat som er lisenspliktige (DR 2009b: 14).

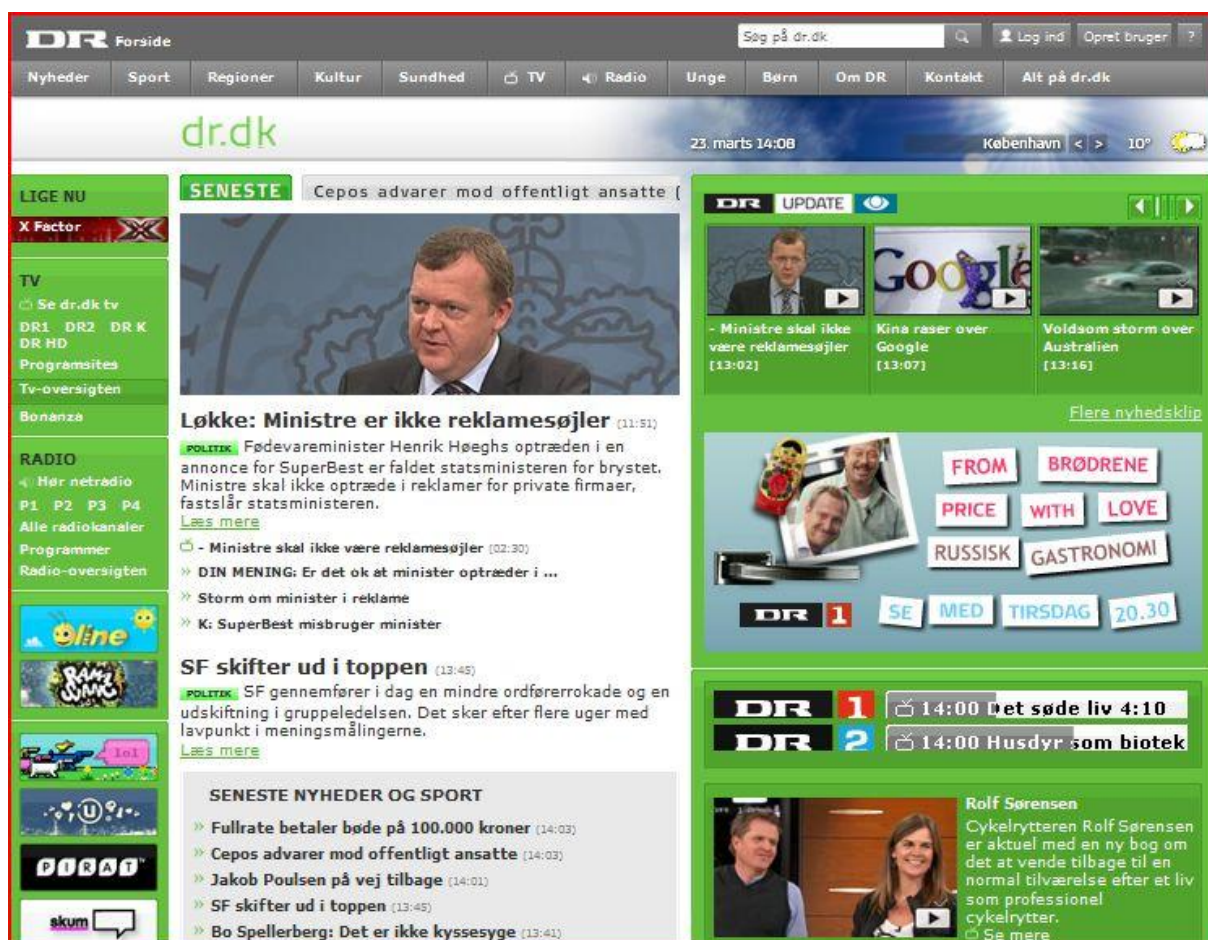
Innføringa av lisensen vart likevel raskt omstridt, då det mellom anna vart argumentert at det er ei urettferdig ordning at lisensen er knytt til husstand i staden for enkeltpersonar. Dette gjer at til dømes einslege studentar betalar like mykje i lisens som etablerte familiar. Unge danskar, med it-konsulenten Jesper Sommer i spissen, argumenterte òg for at medielisensen var urimeleg. Medielisensen, hevda desse, rammar spesielt folk som bevisst har valt vekk fjernsyn til fordel for Internett, og den rammar på denne måten ein heil ”Internettgenerasjon” (Wekre 06.03.07). Ei undersøking gjort av den danske avisa *Børsen* viser vidare at 58 % av befolkninga ynskjer å opne opp for å kunne reklamefinansiere nettenestene til DR. Stadig fleire er misnøgde med høg medielisens, og det har difor vore argumentert for at ein i staden

for å auke lisensavgifta for å gi kringkastaren større budsjett, burde opne opp for reklamefinansiering av nettenestene. Dette har derimot møtt motstand blant politikarane, då det vert peika på at DR bør vere eit reklamefritt alternativ i marknaden (Zengin 12.03.08).

3.2.3 DR på nett

Det var redaksjonelle medarbeidarar som først tok initiativ til å nytte Internett for DR på midten av 1990-talet (Søndergaard 2008: 33). Men kanalen såg raskt potensialet i denne nye plattformen for distribusjon, og i 1996 vart DR Online oppretta som ei prøveordning. På denne nettstaden fann ein både nyheiter, sider som kopla seg til faste radio- og fjernsynsprogram, og sjølvstendige temasider. Samstundes oppretta ein DR Multimedia, ei ny organisatorisk eining som skulle ha ansvar for DR si nye internettsatsing, tekst-tv, samt DR sine kommersielle aktivitetar i form av forlag, video- og cd utgivingar. I følgje Søndergaard var dette ein naturleg kombinasjon, då dei nye nettenestene på det tidspunktet berre vart nytta av ein liten del av publikum, noko som ville gjer bruk av lisensfinansiering til utvikling vanskeleg å forsvare. Multimedietsatsinga vart difor sett på som ein kommersiell marknad, og ein forventet ikkje auka lisensløyvingar til utvikling og drift av denne (Søndergaard 2008: 50-58).

Ettersom stadig fleire folk tok i bruk nettsidene til DR, vart internettenestene i 2000 inkludert som ein del av allmennkringkastingsforpliktingane i den reviderte radiolova, og dette gjorde at det vart lettare å finansiere desse ved hjelp av lisenspengar. Avdelinga DR Online vart så oppretta, og ein fekk med dette ein eigen redaksjon for nye medium, noko som gjorde at dei nye tenestene no vart sidestilt med radio og fjernsyn som medium. Eit år seinare vart DR Online erstatta med DR Interaktiv, som vart sjefsredaksjon for nye medium i form av Internett, tekst-tv og mobil (Søndergaard 2008: 58-59). Internettsatsing til DR hadde altså i løpet av få år utvikla seg frå å vere eit prøveprosjekt sett i gong av redaksjonsmedarbeidarar til å verte ein institusjonalisert redaksjon sidestilt med dei radio- og fjernsynsredaksjonane.



Illustrasjon 3.2: SkjermBILETE av nettstaden til DR slik den viste i mars i 2010 (Henta 23.03.10)

Nettstaden til DR figurerar i dag stadig på listene over dei ti mest besøkte nettstadane i Danmark, og i august 2009 var dr.dk, med 1,5 millionar brukarar, den andre mest besøkte nettstaden etter søketenesta krak.dk³. Som det går fram av Illustrasjon 3.2, er dr.dk i 2010, i likskap med BBC Online, ein vidfemnande nettstad med mange magasin og undersider. Strategien for dr.dk har vore å sørgje for å kunne tilby eit breitt og variert tilbod som kan tiltrekke seg flest mulig brukarar, og på nettstaden finn ein både innhald som knyter seg opp mot radio- og fjernsynsprogramma til DR og frittstående innhald som til dømes underhaldning og diskusjonsforum. Frå eit kulturpolitisk synspunkt har det i Danmark vore eit mål at allmennkringkastingsprinsippa sikrar kvalitet òg i dei nye media, og det er difor eit ynskje å supplere dei tilboda ein allereie finn i marknaden der ein kan (Søndergaard 2008: 57). Men som vi vil sjå i neste kapittel har denne satsinga ført til debatt omkring rolla til DR

³ Toplisten August 2009, Foreningen af Danske Interaktive Medier, <http://fdim.dk/?pageid=84> (besøkt 16.10.09)

på Internett, då konkurrerende aktørar skuldar allmennkringkastaren for å nytte lisensfinansiering til å utkonkurrere private aktørar i nisjemarknadar. I tillegg til kritikk frå konkurrentane, fekk ein òg med den public service avtalen for perioden 2007-2010 nye kriterium for å vurdere dei nye tenestene til DR som ein konsekvens av EU Kommisjonen sitt regelverk for statsstøtte til offentleg eigde allmennkringkastarar. Dette gjer at internettsatsinga til DR dei siste åra har vore eit omdiskutert tema i Danmark.

3.3 Norsk Rikskringkasting (NRK)

I Noreg vart Norsk Rikskringkasting (NRK) oppretta ved lov i 1933 etter at staten innfridde private aktørar, då desse ikkje greidde å nå målet om å gjere radioen til eit landsdekkjande medium. NRK fekk med dette monopol på kringkasting i Noreg, og dei første tiåra innebar dette radiokringkasting. Radioen vart raskt eit populært medium, og innan 1940 hadde omlag halvparten av alle husstandar i Noreg radio (Bastiansen og Dahl 2003: 246-248). I 1960 var det klart for ei utviding i NRK sitt allmennkringkastingstilbod, då fjernsynet offisielt vart opna etter seks år med prøvesendingar. Fjernsynet vart raskt eit populært medium, og ti år etter den offisielle opninga hadde talet på tv-lisensar auka frå 16 876 i 1960 til 853 563 i 1970, og fjernsynet var no det største massemediet i Noreg (Bastiansen og Dahl 2003:364).

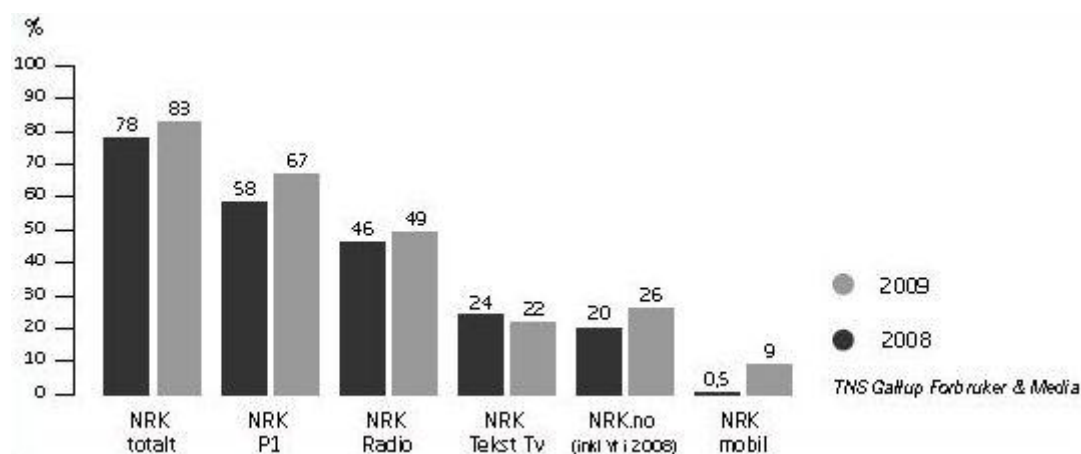
På same måte som i Storbritannia og Danmark, hadde altså NRK som offentleg finansiert kringkastar monopol på først radio- og seinare fjernsynskringkasting den første tida. I 1981 vart kringkastingsmonopolet oppheva og NRK fekk for første gong konkurranse (Bastiansen og Dahl 2003: 458). Den første tida var det først og fremst radioen som merka den nye konkurransen først frå lokalradio, og etter kvart kommersielle landsdekkjande radiokanalar. Men på slutten av 1980-talet og byrjinga av 1990-talet fekk NRK òg konkurranse i fjernsynsmarknaden, først av TVNorge i 1988, og seinare TV 2 som starta sine sendingar i 1992. I løpet av 1980-talet hadde altså NRK gått frå å ha eit fullstendig monopol innanfor radio- og fjernsynskringkasting i Noreg, til å måtte omstille seg til stadig nye konkurrentar.

I 2009 omfatta NRK sitt fjernsynstilbod dei tre kanalane NRK 1, NRK 2 og NRK 3/NRK Super, der NRK 1 siktar mot å vere ”en bred kanal for alle aldersgrupper” (NRK 2010: 9), medan NRK 2 og NRK 3/NRK Super søker å rette seg meir til bestemte grupper og nisjar i

folket. Radiotilbudet til NRK er sett saman av 16 kanalar, og blant desse finn ein hovudkanalane P1, P2 og P3, samt fleire nisjekanalar som til dømes NRK Alltid Nyheter (NRK 2010: 12-14). Vidare har kringkastaren nettsida nrk.no, der ein kan nytte seg av mellom anna nettradio og nett-tv, eigne regionale nettsider for NRK sine distriktskontor. Gjennom nrk.no finn ein òg den svært populære vêrtenesta yr.no, og som vi vil sjå i neste kapittel har nettopp denne populære nettsida gjort at NRK si nettsatsing har vore gjenstand for debatt. I tillegg til nettstaden nrk.no, har NRK òg fleire satsingar innanfor nye medium, som til dømes podcasting og mobilt innhald (NRK 2010: 17).

Allmennkringkastaren har sjølv sett som mål at 8 av 10 nordmenn skal nytte seg av NRK sitt tilbod kvar dag (NRK 2010: 6), enten det måtte vere gjennom fjernsyns- eller radiotilbodet, nettstaden nrk.no eller mobilt innhald. Figur 3.2 viser at den daglege dekninga til NRK auka frå 78 % i 2008 til 83 % i 2009. Dette vil seie at i 2009 nytta 83 % av folket i Noreg eit eller fleire av tilboda til NRK dagleg. Tal for 2009 viser òg at 95 % av folket nytta tilboda til NRK i veka, og om ein inkluderar bruk av sider som yr.no i denne oversikta stig talet til 96 % (Tal frå NRK Analyse/TNS Gallup Forbruker og Media). NRK har altså solid dekning med folket, og ein kan også sjå av desse tala at yr.no er ei populær satsing.

Figur 3.2: Dagleg dekning for NRK i 2008 og 2009



Kjelde: NRK Årsrapport for 2009, s.6

3.3.1 Finansiering av NRK

Tabell 3.2 viser at den største delen av inntektene til NRK kjem frå lisensfinansiering. NRK hadde i 2008 driftsinntekter på 4 279 millionar kroner, og av desse var 4 077 millionar kroner lisensinntekter. Kringkastingsavgifta var for 2009 sett til 2 334, 96 kr per husstand, noko som var ei auke på 133 kr frå 2008 (NRK 2008b: 7-9).

Tabell 3.2: Resultatrekneskap for 2008 for NRK

Resultatregnskap for 2008					
(beløp i hele 1 000)					
Konsern			NRK AS		
2008	2007		Note	2008	2007
4 077 899	3 738 877	Kringkastingsavgift		4 077 899	3 738 877
272 971	270 271	Annen driftsinntekt		201 545	212 364
4 350 870	4 009 148	Sum driftsinntekter		4 279 443	3 951 241
Beholdningsendring egenproduserte					
21 902	-45 774	programmer	2	21 902	-45 774
2 267 622	2 187 603	Lønnskostnad	3, 4	2 242 355	2 164 773
287 064	327 399	Honorarer og fremmedytelser		252 101	300 990
312 117	307 884	Sendertekniske kostnader		312 117	307 884
263 318	253 079	Avskrivning	5	263 151	252 918
1 291 814	1 162 872	Annen driftskostnad		1 281 101	1 152 302
4 443 838	4 193 064	Sum driftskostnader		4 372 727	4 133 093
-92 968	-183 916	Driftsresultat		-93 284	-181 852
-47 227	-52 936	Resultat fra tilknyttet selskap	6		
41 277	30 396	Renteinntekt		32 722	26 223
4 088	7 534	Annen finansinntekt		4 088	7 534
28 277	8 272	Rentekostnad		15 622	5 962
7 654	4 535	Annen finanskostnad		7 654	4 535
-37 794	27 813	Sum finansposter		13 534	23 259
-130 761	-211 728	Resultat før skattekostnad		-79 750	-158 592
968	515	Skattekostnad	12	724	543
-131 729	-212 243	Årsresultat		-80 474	-159 135

Kjelde: NRK Årsrekneskap 2008

I tillegg til lisensinntektene har NRK inntekter gjennom dotterselskapet NRK Aktivum. I 1996 vart NRK gjort om frå stiftelse til statleg eigd aksjeselskap, og året etter vart NRK Aktivum oppretta for å ta seg av den kommersielle verksemda til kringkastaren (Moe 2008: 160). Formålet med selskapet er å skape marknadsinntekter for NRK gjennom utvikling og

distribuerer av rett, produkt og tenester (NRK Aktivum 2010). NRK Aktivum er delt inn i tre forretningsområde: Forlag, Media og Opplevelser. Forlaget vart oppretta i 2006, og tek seg av utgivingar av DVD, musikk, lydbøker og anna materiale som spring ut av programkonsept frå radio, fjernsyn eller nett⁴. Medieavdelinga sel sponsor- og annonsemoglegheiter i NRK sine ulike kanalar⁵, medan NRK Opplevelser formidlar ulike arrangement og publikumsdeltaking i fjernsynsprogram. NRK Opplevelser tek seg òg av drifta av opplevelsessenteret til NRK, og arrangerar omvisingar i NRK⁶. NRK Aktivum hadde i 2008 ei omsetning på 192 millionar kroner (NRK 2008b: 4). Men sjølv om NRK også har kommersielle inntekter gjennom sal av program og andre produkt, ser ein altså at hovuddelen av inntektene til kringkastaren kjem gjennom lisensavgifta.

Dette gjer at kringkastaren er avhengig av å ha god oppslutning i folket om å oppretthalde denne ordninga. Ei undersøking gjort av Norstat for NRK i 2009 viste derimot at 44 % av alle nordmenn vil fjerne NRK-lisensen (NRK Kulturnytt 03.09.09). Kringkastingssjef Hans-Tore Bjerkaas og dåverande kulturminister Trond Giske påpeika at desse tala samstundes viste at 52 % framleis støttar lisensordninga, og at denne framleis har god oppslutning blant det norske folk. Professor i medievitskap, Espen Ytreberg, kommenterte derimot at desse tala burde uroe NRK då ”Enhver ordning av denne typen er jo avhengig av en klar støtte, og 44 prosent imot er ikke klar støtte.” (NRK Kulturnytt 03.09.09). Til tross for at NRK framleis har høg oppslutning med folket som vi såg over, kan ein altså merke seg at under halvparten av publikum støttar lisensordninga som beste finansieringsmåte av kringkastaren i 2009.

3.3.2 NRK på nett

På same måte som i DR, vart dei første forsøka til NRK på Internett gjort av redaksjonelle medarbeidarar (Moe 2008c: 223). I 1995 vart den første nettsida til NRK utvikla, og året etter vart avdelinga NRK Interaktiv oppretta. I starten var nettsidene først og fremst eit supplement til tv- og radio tilbodet, men etter kvart såg ein potensialet i den nye plattformen og byrja å utvikle sjølvstendig innhald til nettsidene (Fordal 2009). Utover siste del av 1990-talet

⁴ <http://www.nrk.no/aktivum/forlaget.htm> (besøkt 01.03.2010)

⁵ <http://www.nrk.no/aktivum/mediekanaler.htm> (besøkt 01.03.2010)

⁶ <http://www.nrk.no/aktivum/opplevelser.htm> (besøkt 01.03.2010)

eksperimenterte NRK vidare med ulike nettsider og nettsatsingar, før ein enda opp med eit meir samla tilbod ved årtusenskiiftet (Moe 2008d:363-364).

NRK.no var i 2008 Noregs tredje største innhaldsnettstad etter vg.no og dagbladet.no, og tal på brukarar i veka auka frå 754 000 i 2007 til 1 365 000 i 2008 (NRK 2009a: 92).

Nyheitstilbodet hadde i 2008 1,4 millionar unike brukarar i månaden, noko som representerar om lag halvparten av den totale bruken av nrk.no (ibid.: 9). I tillegg til dette kjem yr.no, den felles satsinga frå NRK og Meteorologisk Institutt, som i følgje yr.no har opp mot 1,6 million unike brukarar i veka (Yr 2009).



Illustrasjon 3.3: Skjermbilete av nettstaden til NRK slik den viste i mars 2010 (Henta 23.03.10)

I følge årsrapporten for 2008, siktar NRK å gjere denne nettsida til ”en bred, toveis kontaktflate med befolkninga, som gjør det mulig å formidle det folk flest er opptatt av på en ordentlig måte. På nett kan NRK dermed både ”gjøre det viktige populært og det populære viktig”.” (NRK 2009a: 9). Hovudmålet med framsida er at denne skal vere nyheitsdriven, og skal formidle det viktigaste som skjer i Noreg, i resten av verda og i NRK til ei kvar tid (ibid.). I tillegg til nyheiter og vêr, har nrk.no innhald som knyter seg til program frå fjernsyn og radio, sports- og barnetilbod. Dette går fram av Illustrasjon 3.3, der ein kan merke seg at framsida til nrk.no i 2010 er ein omfattande portal som gir tilgong til ei rekkje undersider, på same måte som BBC Online og dr.dk. Ein får også gjennom nettsidene til NRK tilgong til dei etter kvart omfattande arkiva kringkastaren har opparbeida seg. NRK sjølv peikar på at nettilbodet skal supplere radio- og tv-tilbodet som ein ny plattform ut til publikum (Fordal 13.05.09).

Nettenestene til NRK vart fram til 2010 finansiert både gjennom lisensfinansiering og reklamefinansiering. For å halde dei to formene for finansiering separat, var det NRK Aktivum som hadde ansvar for sal av annonser til nettsidene. I mars 2010 avgjorde derimot styret i NRK at ein ville avvike dette annonsesalet. Ein vesentleg grunn til dette vedtaket var i følge kringkastingssjef Hans-Tore Bjerkaas at nettsidene på dette tidspunkt hadde vorte ein meir normalisert del av allmennkringkastingstilbodet til NRK, og at det difor var meir naturleg å fjerne nettreklamen. Bjerkaas innrømde òg at kritikk og debatt rundt reklamefinansieringa av NRK sine nettenester hadde hatt innverknad på vedtaket (Huseby Jensen 24.03.10). Debatten omkring nettsatsingane til NRK og finansieringa av desse, og då spesielt debatten som oppstod rundt nettsatsinga yr.no, vil verte tema for neste kapittel.

3.4 BBC, DR og NRK - ei samanlikning

I siste del av dette kapitlet vil eg prøve å samle opp hovudtrekka til dei tre allmennkringkastarane som presentert over, og drøfte likskapar og skilnadar ein kan sjå her. Eit slikt oversiktsbilete vil gi eit godt grunnlag for vidare analyse, då ein her får drøfta skilnadar i finansieringsordningar, omfanget av programtilbod, og utvikling og utforming av nettilbod.

	BBC	DR	NRK
Oppstart	British Broadcasting Company (1922), seinare British Broadcasting Corporation (1926)	Danmarks Radio (1926)	Norsk Rikskringkasting (1933)
Finansieringsmåte	Lisensfinansiering	Lisensfinansiering: Medielisens som dekkjer alle plattformer	Lisensfinansiering
Kommersielt dotterselskap	BBC Worldwide, starta opp i 1995	DR Multimedia (1996) og DR Sendenet	NRK Aktivum, starta opp i 1997
Internettsatsing	BBC Online (1997)	dr.dk (1996)	nrk.no (1995)

Tabell 3.1: Sentrale trekk ved dei tre allmennkringkastarane

Den første likskapen ein kan peike på, finn ein i historiske utviklingstrekk. Som vist tidlegare i kapitlet fungerte BBC og den britiske modellen for allmennkringkasting som inspirasjonskjelde for både DR og NRK i starten, og både danske og norske myndigheiter såg til Storbritannia ved opprettinga av allmennkringkastarane. Alle tre vart oppretta som lisensfinansierte allmennkringkastarar, og fekk monopol på først radiokringkasting og seinare fjernsynskringkasting. Kringkasting vart i alle dei tre landa sett på som ein viktig ressurs som burde forvaltaast riktig, og kringkasting som ein public service vart difor sett på som den beste måten å gjere dette på. Henrik Søndergaard (1994) påpeikar likevel at ei tilleggsvurdering som vart gjort i Danmark ved oppstarten av DR, var at den danske marknaden ikkje var stor nok til å støtte utviklinga av fjernsynet, og at dette støtta opp om ideen om at DR burde finansierast på same måte som radioen (Søndergaard 1994: 14). Lisensfinansieringa vart altså vurdert som ein betre og meir nødvendig finansieringsmåte i land der det ikkje var økonomisk grunnlag i marknaden for å støtte reklamefinansiert fjernsyn i oppstarten.

Trass i at ein i Danmark og Noreg i starten såg til Storbritannia i utforminga av nasjonale allmennkringkastingsinstitusjonar, finn ein likevel ein viktig skilnad i konkurransesituasjonen.

For der kringkastingsmonopolet i Storbritannia vart oppløyst allereie i 1955 (Crisell 1997:84), hadde DR og NRK monopol på kringkasting i sine nasjonale marknader heilt fram til 1980-talet (Søndergaard 1994: 29-33; Bastiansen og Dahl 2003: 458). I Danmark og Noreg hadde altså allmennkringkastarane ein privilegert posisjon med kringkastingsmonopol i fleire tiår, medan BBC fekk konkurranse frå ITV allereie på 1950-talet.

For det andre har dei tre kringkastarane utvikla eit relativt likt allmennkringkastingstilbod til publikum. Alle dei tre har ein hovudfjernsynskanal i BBC 1, DR 1 og NRK 1 som er meint å gi eit godt tilbod til flest mogleg sjåarar, samstundes som dei har ulike nisjekanalar som skal appellere til mindre sjåargrupper. Liknande oppbyggnad finn ein for radio, der kanalane BBC 1, DR 1, og NRK P1 har same funksjon som dei tilsvarande fjernsynskanalane, og supplerande kanalar både analogt og digitalt fangar opp nisjepublikum. Alle dei tre kringkastarane har også etter kvart fått veletablerte satsingar innanfor nye medium, som til dømes på nett og for mobiltelefon. Desse nettstadane vart opphavleg starta opp som tilleggsprosjekt, men inngår i 2010 som ein del av dei digitale strategiane til dei tre kringkastarane, og for alle tre er det eit mål å kunne tilby eit breitt og variert tilbod. Både BBC, DR og NRK har i 2010 nettstadar som siktar mot å tilby publikum eit breitt spekter av tenester, frå nyheiter og sport, til underhaldningsmagasin og spesialiserte temasider. I forhold til det samla tilbodet til dei tre kringkastarane kan det likevel peikast på at tilbodet til BBC er betydeleg større enn tilboda til DR og NRK, då BBC har eit større omfang av både fjernsynskanalar og radiokanalar både nasjonalt og internasjonalt. For BBC har dette òg vore eit bevisst satsingsområde, og BBC Worldwide har som vi såg tidlegare i kapitlet eit breitt tilbod som er sikta mot den internasjonale marknaden.

Ein tredje likskap finn ein i oppslutning hjå publikum. I 2009 hadde BBC, DR og NRK framleis god oppslutning hjå folket, og dette er også eit strategisk mål for dei tre kringkastarane. BBC har som mål å ha eit tilbod som vert nytta av 90 % av folket per veke, og i 2009 nådde kringkastaren 93 % av folket i veka. For same periode nytta 93 % av folket i Danmark seg av eit eller fleire av DR sine tenester dagleg, medan heile 99 % nytta seg av tilbodet til DR i løpet av ei veke. NRK har sett som mål å ha eit tilbod 8 av 10 nordmenn nyttar seg av kvar dag, og hadde i 2009 ei dekning på 96 % i veka. Av dei tre er det altså DR som har høgast oppslutning, tett etterfølgt av NRK og BBC. Ein ser at BBC, DR og NRK alle

hadde tilbud som vart nytta av over 90 % av folket per veke i 2009, og dette viser at alle tre framleis har populære programtilbod som appellerar til befolkninga.

Sjølv om BBC, DR og NRK alle er finansiert med lisensavgift, kan ein peike på sentrale finansielle skilnadar mellom dei tre. For det første skil DR seg frå dei to andre, ettersom ein i Danmark i 2007 gjorde lisensavgifta teknologinøytral med innføringa av medielisensen. Dette vil seie at alle apparat som kan ta i mot fjernsynssignal er lisenspliktige, medan ein i Storbritannia og Noreg framleis opererer med den tradisjonelle lisensavgifta knytt til fjernsynsapparat. For det andre skil BBC seg frå DR og NRK gjennom at ein i Storbritannia har sett det som eit strategisk mål å satse i internasjonale marknader med det kommersielle dotterselskapet BBC Worldwide. Sjølv om også DR og NRK har kommersielle dotterselskap, er desse meir retta mot sal av programrelatert innhald i dei nasjonale marknadane. Alle dei tre kringkastarane har altså moglegheit til å skaffe seg kommersielle inntekter i tillegg til lisensinntektene, men for BBC er dette i større grad ein del av dei strategiske måla til kringkastaren enn det er i dei nordiske landa.

Fram til mars 2010 skilde også NRK seg klarare frå dei to andre kringkastarane ved at NRK hadde moglegheit til å selje reklameplass på nett. Der BBC og DR i nasjonale marknader berre kan finansiere tenester med lisensinntekter, var NRK fram til dette blandingsfinansiert. For å unngå konflikt mellom offentleg og privat kringkasting har BBC aldri hatt løyve til å tilby reklameplass eller sponsorplakatar i det offentleg finansierte tilbodet (Steemers 2005: 233). I Storbritannia har ein difor hatt eit klart skilje mellom det offentleg finansierte allmennkringkastingsoppdraget til BBC og dei kommersielt finansierte satsingane gjennom BBC Worldwide. At NRK vedtok å slutte med reklamefinansiering av sine nettsider kan ein kanskje argumentere for viser at NRK her er i ferd med å tilnærme seg meir allmennkringkastingsmodellane til BBC og DR. Nettsatsingane til NRK vert no definert som ein del av allmennkringkastingsoppdraget, og denne tilknytninga vil leiinga i selskapet gjere klarare ved å fjerne tilleggsfinansiering.

Ein stadig viktigare del av programtilbodet finn ein i internettsatsingane til allmennkringkastarane. I Storbritannia starta BBC Online opp i 1997, i Danmark kom DR

Online på nett i 1996, medan NRK fekk si første nettside allereie i 1995. Desse nettsidene har over tid utvikla seg frå spede forsøk frå nisjeavdelingar innanfor dei tre kringkastingsorganisasjonane til å verte rekna som ein solid del av allmennkringkastingstilbod. Denne satsinga på nett har ført til at BBC Online, dr.dk og nrk.no i 2009 alle var blant dei mest besøkte nettsidene i kvar av dei nasjonale marknadane i Storbritannia, Danmark og Noreg.

I dette kapitlet har ein sett at allmennkringkastarane framleis er populære, og dei har god oppslutnad hjå publikum. BBC, DR og NRK har alle satsa på å utvikle omfattande programtilbod med ei blanding av breie kanalar og nisjekanalar. Dette gjeld òg for internettsatsingane, og ein ser altså at BBC, DR og NRK har utvikla vellykka nettenester som har gått frå å vere tilleggssatsingar til å verte ein fullverdig del av allmennkringkastingsoppdraget. Allmennkringkastarane er altså framleis viktige aktørar både i kringkastingsmarknaden, og no også i internettmarknaden.

Kapittel 4: Public service på nett

Føregåande kapittel viste at kringkastingsselskapa BBC, DR og NRK sidan 1990-talet har utvikla omfattande nettsatsingar som har appellert til publikum. Kva skjer så når tre veletablerte og populære allmennkringkastarar, med offentleg støtte i form av lisensfinansiering, tek opp konkurransen om merksemda til internettbrukarane?

Dette kapitlet vil undersøke korleis nettsatsingane til dei tre allmennkringkastarane vert mottatt av konkurrentane i internettmarknaden. BBC, DR og NRK har innanfor kvar sine marknader vore involvert i debattar om kor vidt deira aktivitetar på Internett er konkurransevridande i forhold til dei konkurrerande private aktørane. BBC har i Storbritannia fått kritikk av konkurrerande aktørar, her først og fremst aviser med eigne nettsatsingar, for å ha eit for omfattande tilbod på nettsida BBC Online. DR har samstundes fått sterk kritikk i Danmark for oppstarten av helseportalen dr.dk/sundhed, og for at allmennkringkastaren med dette bevega seg inn i ein nisjemarknad og utkonkurrerte private aktørar. NRK vart på same måte skulda for å presse konkurrentar ut av marknaden ved å tilby gratis vêrdata gjennom den etter kvart svært populære vêrtenesta yr.no. I den norske casen har eg i tillegg til yr.no-diskusjonen valt å analysere debatten omkring reklame på nett som gikk føre seg våren 2010. Dette fordi eg ser denne diskusjonen som ei forlenging av den debatten som gikk føre seg då yr.no først vart lansert.

4.1 BBC Online

I Storbritannia var den sterke posisjonen til BBC på nett lenge gjenstand for bekymring hjå kommersielle konkurrentar i marknaden, og i 2004 vart nettstaden fokus for ei uavhengig utgreiing i form av Graf-rapporten. Utgreiinga vart utført på bestilling frå Department of Culture, Media and Sports (DCMS), og tidlegare leiar av mediehuset Trinity Mirror Group, Philip Graf, fekk ansvar for å utføre den (Timms, 05.07.04). Formålet med utgreiinga var for det første å vurdere om nettsatsinga til BBC, BBC Online, oppfylde dei krava som vart sett av DCMS når tenesta først vart godkjend. Vidare skulle utgreiinga vurdere marknadseffekten av BBC Online, og kva rolle nettsida burde få som del av det samla tilbodet til BBC ved neste fornying av The BBC Charter (Graf 2004: 3).

Resultatet av utgreiinga var klart i juli 2004. Her konkluderte Graf med at mange av nettsidene til BBC Online var for kommersielle og at det ikkje gjekk tydeleg nok fram av desse at dei var ein del av allmennkringkastingsoppdraget (Timms 05.07.04). Graf peika òg på at nokre av nettsidene til BBC, som til dømes nettspel, var vanskelege å forsvare ut frå oppdraget til BBC. BBC burde difor, hevda Graf, prioritere å utvikle innhald som nyheiter, utdanning og annan nyttig informasjon for brukarane som samfunnsborgarar (Graf 2004: 10). Rapporten konkluderte altså med at BBC burde fokusere meir på å utvikle innhald som kunne knytast nærare opp mot allmennkringkastingsoppdraget.

Når det gjaldt finansieringa av BBC Online, påpeika Graf i rapporten at BBC Online til samanlikning med dei andre aktørane i marknaden hadde solid finansiering i ryggen. Utgiftene til BBC Online burde difor haldast så låge som mogleg, og budsjett for ”nye medier”-satsingar og strategiske mål burde koplast til dei overordna måla til BBC (Graf 2004: 11). Graf foreslo vidare at ein burde legge til grunn eit ”precautionary approach” i vurderinga av marknadseffekten av framtidige BBC Online- tenester: ”In practical terms, a precautionary approach means that, if there is a ”close call” between the public service benefits of a proposed BBC Online service and the costs of that service, the proposal should not be taken forward.” (Graf 2004: 14). Rapporten påpeika at sjølv om det ikkje kunne konsekvent bekreftast eller avkreftast at BBC Online hadde negativ effekt på konkurransen i marknaden var der likevel sterke indikasjonar på at nettstaden kunne ha ei slik negativ effekt (2004: 14).

Kulturminister Tessa Jowell gav full støtte til dei funn og konklusjonar som kom av Graf-rapporten, og BBC Board of Governors fekk i oppdrag å sjå til at endringane som Graf skisserte vart gjennomført innan oktober 2004. Dette innebar mellom anna at BBC Online måtte redefinere tilbodet på nett og legge ned ei rekke sider som stod fram som for kommersielle (Timms 05.07.04; DCMS 085/04). Utfallet av Graf-rapporten vart tatt godt i mot av dei kommersielle konkurrentane til BBC Online, som først og fremst var avisgrupper. I sitt tilsvar til rapporten påpeika organisasjonen the British Internet Publishers Association (BIPA) at BBC Online hadde brote ei rekkje løfter, mellom anna hadde BBC brukt over £100 millionar i året på utvikling av nettenester, medan ein hadde lova å halde budsjettet til £21

millionar i året. Andre avisgrupper som *The Guardian* og *The Telegraph* hadde òg vore kritiske til BBC Online sin ekspansjon på nett, då det veldige budsjettet til kringkastaren gjorde at BBC kunne tilby ei så omfattande teneste at det var umogleg å konkurrere med denne (Timms 05.07.04).

Dåverande redaktør i *The Guardian Online*, Victor Keegan, var ein av støttespelarane til BBC i diskusjonen omkring BBC Online. I ein kommentarartikkel på *The Guardian Online*, hevda han at den kommersielle sektoren i Storbritannia framleis ville meine at BBC Online kom for lett unna i Graf-rapporten, trass i at BBC som følgje av denne måtte legge ned ei rekke av sine nettenester. Dette fordi det kunne argumenterast for at alle tenestene BBC tilbydde like godt kunne tilbydast av kommersielle aktørar. Keegan meinte likevel at det ikkje var rettferdig å forvente at BBC skulle måtte vente på å ta over feilande og ulønnsame prosjekt frå kommersielle aktørar før ein kunne setje i gong med eigne prosjekt. Kringkastaren burde heller ikkje måtte rettferdiggjere alle nye prosjekt med idear om public value: "The main justification for the BBC is that it provides high-quality services that are both justifiable in their own right and sharp competition for the private sector." (Keegan 09.07.04). I følgje Keegan ville nettsatsinga til BBC gjere dei kommersielle aktørane i marknaden betre, då dei måtte konkurrere for å nå opp til BBC sin høge kvalitet. Den høge kvaliteten BBC står for var altså eit viktig argument til forsvar for at BBC skulle få halde fram med å utvikle tenester på lik linje med konkurrerande aktørar. Ein kan merke seg at Keegan her personleg argumenterte mot *The Guardian*, som i likskap med andre avisgrupper tidlegare hadde vore kritiske til den utstrakte nettsatsinga til BBC.

Trass i at BBC Online måtte kutte ned i tilbodet etter Graf-rapporten, var likevel ikkje debatten omkring nettsatsinga til BBC over med dette. Til dømes under the Edinburgh International Television Festival i August 2009 fekk BBC Online på nytt kritikk. Denne gongen av James Murdoch, sjef og styremedlem i News Corporation, eit selskap som er ein sentral aktør i den britiske marknaden mellom anna som eigar av avisene *The Sun* og *The Times*. Murdoch kritiserte her BBC for å ikkje greie å skilje mellom kva som var til det beste for samfunnet og kva som var til det beste for selskapet sjølv (Robinson 28.08.09). Han hevda at nyheitstenestene til BBC var i ferd med å kvele marknaden, og at dette gjorde det vanskelegare for konkurrentane å klare seg på Internett.

Murdoch fekk umiddelbart svar på tiltale frå styreformann i the BBC Trust, Sir Michael Lyons, som kommenterte at det mangfaldet ein finn i den britiske fjernsynsmarknaden er ein styrke heller enn ei svakheit, og at BBC burde styrkast til fordel for lisensbetalarane framfor å svekkast til fordel for konkurrerende kommersielle interesser (Robinson 28.08.09). Trass i denne uttalinga, publiserte Lyons vel ti dagar seinare eit ope brev til lisensbetalarane (BBC Trust 2009b). I dette brevet annonserte han at det ville verte gjennomført ein grundig gjennomgang av oppgåvene til BBC i framtida, då stadig hurtigare digitale endringar ville gjere behovet for å redefinere BBC på vegne av forbrukarane stadig viktigare:

In particular we want this to consider whether the BBC is the right size and is operating within the right boundaries, what its role should be in a fully digital world, how it can support the wider industry and UK economy, and how it can provide more of the genuinely fresh and new programmes that audiences want. [...] We want a BBC that is smarter, more efficient and no bigger than it needs to be.

(BBC Trust 2009b)

Også generaldirektør i BBC Mark Thompson svarte på tiltalen frå Murdoch, og i ein e-post til tilsette i BBC 9. september 2009 peika han på at undersøkingar viste at publikum framleis hadde stor tiltru til allmennkringkastaren og at det framleis var stor oppslutning om lisensordninga. Han hevda at kritikarane ikkje kjente til kva publikum meinte om tilbodet til BBC: “The most important thing to say about that lecture and about many of the recent attacks on the BBC is that they are desperately out of touch with what the audience themselves are telling us” (James Robinson og John Plunkett 09.09.09). Nettsatsinga til BBC har altså i mange år vore omdiskutert, men det var først i 2009 ein følte behov for å publisere eit ope brev til lisensbetalarane. Denne reaksjonen frå BBC kan kanskje peike mot at allmennkringkastaren no såg større behov for å avvise kritikken frå dei kommersielle konkurrentane, og at ein innanfor leiinga i BBC følte presset frå konkurrentane og behovet for å legitimere nettsatsinga.

4.2 dr.dk/sundhed

På same måte som i Storbritannia, har allmennkringkasting på Internett vore eit debattert tema i Danmark. DR har fleire gongar fått kritikk frå andre aktørar, først og fremst vekeblad og aviser som konkurrerer i same marknaden, for å nytte offentleg finansiering på å utvikle nettsatsingar. Nettopp dette vart tema då DR i 2008 lanserte helseportalen dr.dk/sundhed. dr.dk/sundhed vart starta opp som ei vidareføring av nettsida til tv-programmet "Lægens Bord". Då "Lægens Bord" vart tatt av skjermen i 2006 byrja arbeidet med å relansere nettsida og utvide profilen frå å handle om sjukdom og behandling til breiare tema som helse og livsstil (Radio- og tv-nævnet 27.08.09, s.2). DR lanserte helseportalen i februar 2008, og tiltrekte seg raskt kritikk frå konkurrentar i marknaden.

Ein av dei fremste kritikarane var Rasmus Nielsen, sjefsredaktør i den uavhengige politiske nettstaden Altinget.dk. Nielsen var kritisk til at DR med nisjesider satsa på eit område der framtida til dei private media låg. Han peika på at dr.dk var ein nettstad i vekst, og at denne veksten kom av at ein satsa nettopp innanfor nisjeområder. Med eit årleg budsjett på 1.9 millionar danske kroner, ville nettstaden til DR med dette sakte men sikkert undergrave moglegheita til å drive betalte nisjetjenester på Internett (Lykke Jørgensen 13.05.09). Nettstaden til DR, kommenterte Nielsen, burde først og fremst vere "et udbygget program-site, der fortæller, hvad der går i tv og radio. Resten kan man trygt lade det frie mediemarked om." (Lykke Jørgensen 13.05.08). For å gi rom for kommersielle nisjeaktørar burde altså DR halde seg til å tilby programinformasjon på nett, meinte Nielsen.

Nielsen fekk støtte av Christian Kirkegaard, direktør i Dansk Fagpresse, som argumenterte for at DR med den nye helseportalen gjekk langt ut over det allmennkringkastingsomgrepet dekkjer og inn på eit område som vert dekt av kommersielle aktørar. At DR i tillegg finansierte denne nye satsinga med lisensinntekt gjorde at ein her kunne snakke om konkurransevriding, meinte Kirkegaard (Lund 31.05.09). DR fekk med andre ord kritikk frå fleire hald for å bevege seg inn på eit område som gjekk private medium i næringa, og at dei med denne satsinga gjekk ut over det som var meint med allmennkringkasting. Denne påstanden vart avvist av dåverande mediedirektør i DR, Lars Grarup, som ikkje kunne sjå at satsinga var i strid med allmennkringkastingsforpliktingane til DR (Lund 31.05.09). DR møtte altså raskt motstand frå private aktørar i marknaden ved lanseringa av dr.dk/sundhed. Desse

argumenterte for at DR med den nye helseportalen satsa innanfor ein nisjemarknad der det tidlegare var eit konkurransegrunnlag. Nisjeaktørar ville derimot ikkje kunne konkurrere med den lisensfinansierte allmennkringkastaren, då allmennkringkastaren her ville fjerne det kommersielle grunnlaget.

Sjølv om DR tidleg fekk kritikk for den nye satsinga var ikkje debatten omkring helseportalen eintydig kritisk, og fleire private aktørar innanfor helsemarknaden støtta DR si satsing. Til dømes peika lege og sjefsredaktør for nettsida nettdoktor.dk, Rikke Esbjerg, på ein aukande etterspørsel etter kunnskap omkring helse, og at det difor var plass til fleire aktørar i marknaden. Direktør i bladet *Helse*, Klaus Legau, peika òg på at DR frå starten av hadde vore inkluderande overfor dei andre aktørane i marknaden, og at det i det store og heile var positivt at fleire byrja å fokusere på helse (Lund 31.05.09). Trass i at DR fekk sterk kritikk for å vere konkurransevidande overfor dei private aktørane i marknaden ser ein altså at fleire av dei som kunne verte direkte påverka av satsinga til DR tvert i mot ynskja den velkommen.

Ved fornyinga av public service-kontrakten mellom DR og det danske Kulturministeriet for perioden 2007-2010 vart det innført eit rammeverk som forplikta DR til å gjennomføre ein verditest av nye tenester og legge fram resultatet av denne testen for vurdering av Radio- og tv-nævnet. Ein slik test vart gjennomført for helseportalen, og overlevert til Radio- og tv-nævnet i juni 2009. Helseportalen var saman med "DR tjenester i det offentlige rum" dei to første sakene som vart verditesta i Danmark, og vurderingane til rådet vart offentleggjorde i august 2009. Her vart det konkludert med at begge tenestene "opfylder demokratiske, kulturelle eller sociale behov, og at de er tilgjengelige for alle danskerne med det fornødne modtageudstyr, hvilket er de to spørgsmål, testen iflg. DRs public servicekontrakt skal svare på." (Radio- og tv-nævnet 27.08.09). Ifølgje vurderingane til Radio- og tv-nævnet, tilfredsstilte altså dr.dk/sundhed dei krav som vart sett til nye tenester, og DR fekk med dette klarsignal til å starte opp helseportalen.

4.2.1 Debatten omkring DR på nett held fram

Godkjenninga av helseportalen stogga likevel ikkje diskusjonen omkring dei nye satsingane til DR. På den eine sida fekk DR meir kritikk for å utvikle konkurransevidande tenester. I ein

kronikk i *Berlingske Tidende* i september 2009, hevda administrerande direktør i den borgarlege orienterte Danske Dagblades Foreining (DDF), Ebbe Dal, at godkjenning av nye DR satsingar på Internett og storskjerm ville vere med på å bane veg for ytterlegare dominans for allmennkringkastaren (Dal 12.09.09). Dal argumenterte her for at det nettopp på ein plattform som Internett ikkje er behov for ein offentleg subsidiert allmennkringkastar for å bane veg, då startkostnadane for å kome seg inn i marknaden er lågare enn den var med radio og fjernsyn: ”Netop fordi der nu er kommet en medieform, som gør det økonomisk muligt for private initiativer at komme i gang og skabe et levedyktigt tilbud til offentligheden, er der netop ikke behov for, at den licensfinansierede DR sætter ind.” (Dal 12.09.09). Løysinga, meinte Dal, ville vere å supplere verditesten med ein marknadstest, som ein har i Storbritannia, der ein både vurderar om den nye tenesta vil tilføre sjåarane ein meirverdi og samstundes undersøkjer om tenesta vil ha negativ effekt på konkurransen i marknaden (ibid.). Å supplere verditesten med ein marknadstest etter den britiske modellen var noko kulturminister Carina Christensen òg opna for (Jens Jørgen Madsen 16.09.09).

På den andre sida fekk den nye satsinga til DR støtte frå aktørar som meinte at utviklinga av nye tenester som helseportalen var eit positivt utviklingstrekk både for publikum og for DR. Dette vart understreka av til dømes Nikolai Thyssen, redaktør for nye medium i den sentrum-venstre orienterte avisa *Information*. Han påpeika at det var i interessa til folket å ha ei kjelde å gå til med spørsmål om helse som ikkje hadde nokon kommersielle interesser i feltet (Thyssen 16.09.09). Vidare påpeika han at diskusjonen omkring nettsatsinga til DR ikkje lengre handla berre om helseportalen, men om framtida til DR, då DR må forsøke å finne ein måte å nå fram til yngre brukarar på:

Man skal ikke studere danskernes medievaner ret længe for at se, at DR næsten ingenting betyder for danskere under 25 år. Hvis DR ikke må forsøge at finde en meningsfuld form for public service på internettet, kan man være sikker på en ting: At DR stille og roligt vil blive irrelevant for kommende generationer. Det ville måske tilfredsstille de danske dagblade, men det ville ikke skabe større mangfoldighed i mediebilledet, hvilket ret beset er selve idéen med mediestøtten.

(Thyssen 16.09.09)

Diskusjonen omkring nettsatsinga til DR vart òg ein del av ein større diskusjon om mediestøtte, då reglane for mediestøtte var under revisjon hausten 2009. Her vart det mellom

anna argumentert for at nettstadar burde få rett på same type støtte som danske aviser får gjennom mediestøtteordninga, og sjefsredaktør i Altinget.dk, Rasmus Nielsen, foreslo at denne støtta burde tildelast kritisk journalistikk uavhengig av kva plattform ein distribuerte innhaldet på (Gjerding 29.09.09). Sjefsredaktør i Mediawatch.dk, Ole Nørskov, kommenterte på same måte at avisene ikkje kunne angripe DR for konkurransevriding når dei sjølv står i same posisjon som mottakar av statsstøtte utan at det har hindra dei i å utfolde seg på nett (Mølgaard 18.09.09). DR kritikken, vart det også kommentert av mellom anna generaldirektør i DR Kenneth Plummer, kom i tillegg i ei tid då avisene var prega av å vere i ein pressa økonomisk situasjon og kjempa om annonseinntekter i marknaden. Han hevda likevel at dei potensielle annonseinntektene i marknaden ikkje ville verte større for dei andre aktørane sjølv om DR skulle trekkje seg heilt ut av marknaden (Sørensen 19.07.09).

Debatten omkring den nye nisjesatsinga til DR vart altså raskt ein del av ein større debatt omkring allmennkringkasting og statsstøtte. Det var ikkje berre finansieringa av allmennkringkastaren, og den eventuelle konkurransevridande effekt denne kan ha ført til, som vart diskutert. Sjølv allmennkringkastingsomgrepet vart også gjenstand for debatt. Der ei side, representert av mellom anna Ebbe Dal i DDF og sjefsredaktør i Altinget.dk, Rasmus Nielsen, argumenterte for at allmennkringkastingsomgrepet DR opererte ut i frå var for omfattande, argumenterte andre som til dømes Nikolai Thyssen i *Information* for at dette allmennkringkastingsomgrepet ikkje famna vidt nok. Thyssen hevda at allmennkringkasting snart burde definerast som noko anna enn høge sjåartal, og at dersom ikkje DR klarte å finne ei meningsfull form for public service på Internett ville allmennkringkastaren sakte men sikkert verte irrelevant for nyare generasjonar (Thyssen 16.09.09).

Diskusjonen i Danmark dreia seg altså i stor grad om kva omfanget av allmennkringkastingstilbodet skal vere. Skal DR kunne utvikle tilbod og nisjesatsingar på områder der det er konkurransegrunnlag for private aktørar, eller skal allmennkringkastaren konsentrere seg om å tilby programrelatert innhald og la private aktørar utvikle andre typar nettstadar? Eit interessant punkt ein kan merke seg med diskusjonen omkring nettilbodet til DR er at allmennkringkastaren her fekk støtte av konkurrerende aktørar i marknaden. Både konkurrerende helsenettstadar og aviser, som mellom anna *Information*, støtta utviklinga av

nettilbudet til DR. Konkurrentane var altså ikkje udeelt negative til allmennkringkasting på nett.

4.3 nrk.no og yr.no

Heller ikkje nettsatsingane til NRK har gått føre seg utan konflikhtar og debatt i offentlegheita. To av dei mest sentrale debattane på dette området har vore diskusjonen omkring nettstaden yr.no og diskusjonen omkring NRK sin bruk av reklame på nett. Vêrtenesta yr.no vart lansert av NRK i samarbeid med Meteorologisk Institutt i september 2007 (Bolstad 18.09.07). Denne nettstaden kunne mellom anna tilby gratis vêrdata til forbrukarane, og på yr.no vart det reklamert med at "[n]ull-prispolitikken gjør at kommersielle værleverandører kan bruke ressursene på annet enn datakjøp. For "Hvermannsen" betyr frislippet bedre værtjenester på Internett." (Yr 2007a). Ein sikta seg altså inn på ein marknad der kommersielle aktørar allereie selde same type vêrdata, og utfordra med dette inntektsgrunnlaget til desse.

Først og fremst Storm Weather Centre, ein av dei viktigaste aktørane innanfor feltet og den største konkurrenten til yr.no, var kritisk til denne satsinga. I eit intervju med *Teknisk Ukeblad* kommenterte Siri Kalvig i Storm Weather Centre at lanseringa av yr.no var eit konkurransevidande trekk og misbruk av marknadsposisjonen til NRK, då NRK ved hjelp av skatt- og lisensfinansiering kunne utvikle og tilby ein gratisteneste som dei andre aktørane i marknaden ikkje kunne matche (Tonstad 02.10.08). Dåverande nettsjef i NRK, Bjarne Andre Myklebust, svarte på kritikken med å argumentere for at ein her arbeida med å gjere tilgjengeleg informasjon som ein del av den samfunnsoppgåva NRK har som allmennkringkastar. Sjølv om han var einig i at NRK med å ha solid finansiering i ryggen nok hadde eit konkurransefortrinn, peika han på at Stortingsmeldinga om NRK og reklame "sier noe om muligheten til å ha reklame på nett, ikke at vi må" (Løwe 11.06.08). Ein annan aktør som var kritisk til satsinga frå NRK var nettavisa *VG Nett*, som i 2008 starta opp den konkurrerende vêrsatsinga pent.no. Redaktør i *VG Nett*, Espen Egil Hansen, var ueinig i argumentasjonen til Myklebust, og kommenterte at NRK i denne saken var ein kommersiell aktør som konkurrerte i same annonsemarknad som dei private aktørane (Løwe 11.06.08).

Debatten i Noreg dreia seg altså langt på veg om i kva grad NRK med yr.no oppfylde ei samfunnsoppgåve som del av allmennkringkastingsoppgåve, eller om kringkastaren utnytta eit konkurransefortrinn for å utvide verksemda til nye områder. Som argumentert av Storm Weather Center, kunne NRK her tilby ei teneste gratis då denne vart sponsa av statlege middel, medan dei andre aktørane i marknaden var avhengige av å enten ta betalt for same type teneste eller å reklamefinansiere den (Tonstad 02.10.08). Ein kompliserande faktor i diskusjonen omkring yr.no var at NRK på dette tidspunktet framleis hadde moglegheit til å selje reklameplass på nett. Dette kan ein kanskje argumentere for gjorde rolla til NRK i marknaden uklar, då kringkastaren både kunne konkurrere med private aktørar i marknaden om annonseinntekter og nytte seg av lisensfinansiering til utvikling av nye tenester. Hovudkritikken frå konkurrentane var likevel at lanseringa av yr.no var eit konkurransevidande trekk frå NRK.

4.3.1 Reklame på nett?

Kritikken mot reklamefinansiering av NRK på nett blussa oppatt i byrjinga av 2010, og denne gongen fekk NRK kritikk både frå konkurrerande aktørar i marknaden og politiske aktørar. Mellom anna ansvarleg redaktør i *VG Nett*, Espen Egil Hansen, oppfordra politikarane til å gripe inn i det han refererte til som ”statssubsidiert konkurransevidning” (Huseby Jensen 21.01.10). Kombinasjonen av blandingsfinansieringa av NRK og den sterke posisjon på nett gjorde NRK til ein urettferdig konkurrent i annonsemarknaden, hevda Hansen. Han fekk støtte av politisk talsmann for Høgre, Olemic Thommessen. I januar 2010 vart det lagt fram eit representantforslag frå Høgre (Representantforslag 45 S (2009-2010)), der ein sette fram ønskje om å avskaffe ordninga med reklamefinansiering av NRK. I dette forslaget vart det påpeikt at nettilbodet har vorte ein stadig viktigare del av allmennkringkastingstilbodet til NRK, og at det difor var på sin plass med ei hurtig avklaring av finansieringsforma for denne plattformen. Sett i samanheng med utviklinga innafor mediesektoren, meinte ein at det ikkje var berekraft i den norske reklamemarknaden for fleire store aktørar, noko som gjorde det naudsynt å avgrense tilgangen til reklameinntekter for NRK (Representantforslag 45 S (2009-2010)). Forslaget viste også til at rolla til NRK i mediemarknaden konsekvent vart haldt utanfor i mandatet til mediestøtteutvalet som vart oppnemnt i 2009 for å vurdere finansielle verkemiddel på medieområdet. Til trass for dette, vart likevel blandingsfinansieringa gjenstand for kritikk i høringsuttalingar frå ei rekkje mediehus i høringsrunda for mediestøtteutvalet (Øgrim 01.02.10)

Representantforslaget til Høgre fekk ikkje støtte i Stortinget (Innst. 210 S (2009-2010)), og saken var ferdighandsama i mai 2010. Men i løpet av denne perioden hadde det skjedd endringar innanfor NRK i saka om reklamefinansiering. I mars 2010 vedtok styret i NRK sjølv å avvike reklamefinansieringa av NRK sine nettsider. Vedtaket vart fatta på bakgrunn av forslag frå leiinga i kanalen, og kringkastingssjef Hans-Tore Bjerkaas innrømde at omdømme til kanalen og debatten omkring NRK si reklamefinansiering hadde vore medverkande faktorar i avgjersla. Bjerkaas hevda at avviklinga av reklamefinansiering var ein naturleg konsekvens av at nrk.no no hadde vorte ein normalisert del av allmennkringkastingstilbodet (Huseby Jensen 24.03.10).

Vedtaket vart godt mottatt av både dei kommersielle konkurrentane til NRK og internt blant journalistane. Journalistlaget til NRK hadde året før gått ut og støtta eit forslag om avskaffing av reklame på NRK sine nettsider, og meinte det var viktig å halde nrk.no fri for reklame for å verne om lisensavgifta (Henriksen 24.03.10). Kommunikasjonsdirektør i TV 2, Rune Indrøy hevda derimot at det var rein taktikk av NRK å gje avkall på reklamefinansieringa, då ein var redde for at debatten omkring reklamefinansieringa på nett ville føre til ein større debatt som omhandla all sponning (Myhr 27.03.10). I TV 2 meinte ein at sponsinga, gjennom sponsorplakatar på fjernsyn, også burde avskaffast saman med reklamefinansieringa, då "[o]mfattende sponning på en lisensfinansierte kanal er en selvmotsigelse" (Myhr 27.03.10). Utspelet frå TV 2 vart avvist av kommunikasjonsdirektør i NRK, Sigurd Sandvin, som peika på at debatten omkring reklamefinansiering hadde heile vegen dreia seg om den kommersielle strategien til NRK på nett, ein debatt sponsorplakatane for fjernsyn ikkje var ein del av.

Nettsatsinga til NRK har altså lenge vore kritisert for å vere konkurransevridande av private aktørar i marknaden, og desse fekk etter kvart støtte frå politikarar. Debatten i Noreg har også dreia seg i stor grad om det faktum at NRK har hatt moglegheit til å tilby reklame på nettsidene, og at dette har gjort NRK til ein enda større konkurrent i marknaden. Reklamefinansieringa av NRK vart derimot avvika på eige initiativ frå allmennkringkastaren, og dette hevda styret var ei naturleg følge av at Internett no hadde vorte ein del av

allmennkringkastingsoppdraget. Ein kan likevel stille spørsmål om dette vart gjort fordi ein ikkje berre følte press frå konkurrentar, men òg fordi ein såg tendensane til politisk misnøye.

4.4 Samanlikning av tre nasjonale kontekstar

Ein ser altså at BBC, DR og NRK har fått kritikk frå ulike hald for utviklinga av sine nettenester. Denne kritikken har i alle tre høva handla om bruk av lisensinntekter til utvikling av nye nettenester, og korleis nettenestene til allmennkringkastarane så går i konkurranse med kommersielle aktørar som ikkje har moglegheit til å oppnå tilsvarande finansiering.

	Storbritannia	Danmark	Noreg
Sentrale tema	Omfanget av BBC Online sitt tilbod	Nisjeportalen dr.dk/sundhed	Yr.no, og reklamefinansiering av NRK på nett.
Kritikarane i desse debattane	Konkurrerende, private aktørar og her først og fremst mediehus og aviser med eigne nettsatsingar; uavhengige utval (Graf- rapporten) med støtte frå myndigheitene	Konkurrerende, private aktørar, både i form av aviser med eigne nettsatsingar, og spesialiserte nettmagasin	Konkurrerende private aktørar, først og fremst mediehus og aviser med tilsvarande nettsatsingar; representantar for politiske parti frå høgresida
Støttespelarar i desse debattane	Kommentatorar og journalistar, hovudsakleg frå venstreorienterte aviser som til dømes <i>The Guardian</i>	Konkurrerende helsenettstadar, konkurrerende nettaviser som den venstreorienterte <i>Information</i>	Regjering og departement

Tabell 4.1: Eit oversiktsbilete over sentrale nasjonale debattar

Dette kapitlet har vist at alle dei tre allmennkringkastarane som er undersøkt i denne oppgåva i løpet av 2000-talet utvikla nettenester som ei utviding av allmennkringkastingstilbodet. Og dette var, som ein såg, ein medverkande årsak til at NRK i 2010 vedtok å avvikle reklamefinansiering av nettstaden nrk.no. På denne måten, meinte ein internt i NRK, ville det kome tydelegare fram at nettstaden var ein del av allmennkringkastingstilbodet til NRK. Ein kan òg sjå likskapar i nettsatsingane til dei tre allmennkringkastarane i at dei har alle tre satsa på å tilby omfattande nettsider med undersider og magasin, og ein kan kanskje seie at dette viser at nettsidene etter kvart har utvikla seg frå å vere ein tilleggsteneste til å verte eit satsingsområde for allmennkringkastarane som ein del av eit breitt tilbod.

I både Storbritannia, Danmark og Noreg har diskusjonen omkring nettsatsinga til allmennkringkastarane dreia mot diskusjonar om kva område allmennkringkastarane bør vere til stades på. Bør allmennkringkastarane satse på å famne vidt for å appellere til flest mogleg brukarar, eller bør dei, slik kommersielle konkurrentar ofte argumenterar for, halde seg til å tilby programsider og –informasjon gjennom nettsidene. I Storbritannia såg ein til dømes at BBC i etterkant av Graf-rapporten måtte kutte ned på nettilbodet, då ein meinte at dette famna for vidt. I Danmark har DR fått kritikk for å konkurrere i nisjemarknadar, og på denne måten utkonkurrere mindre aktørar i ei nisje der det tidlegare var eit marknadsgrunnlag.

Allmennkringkastarane har altså eit dilemma i forhold til legitimitet. Kanskje kan ein knytte dette til omgrepet *Public Service Paradox* (Green 2005: 28-29), som skildrar ein situasjon der allmennkringkastarane har valet mellom å utvikle eit breitt tilbod for å fange opp flest mogleg brukarar og då få kritikk frå dei kommersielle konkurrentane for å drive konkurransevriding, eller å unngå kritikk frå konkurrentane ved å avgrense nettilbodet og på denne måten verte mindre attraktive for brukarane og då også miste legitimitet blant lisensbetalarane.

Partane i dei ulike debattane har vore allmennkringkastarane på den eine sida, og hovudsakleg kommersielle konkurrentar på den andre sida. I Storbritannia såg ein at dei viktigaste partane var konkurrerende mediehus og avishus som såg nyheitstenestene til BBC Online som ein trussel mot eigne satsingar. Ein liknande situasjon såg ein i Danmark, der DR fekk kritikk frå konkurrerende mediehus og avishus for å utkonkurrere aktørar i nisjemarknadar. Ein interessant detalj ein kan merke seg her, er at konkurrerende private aktørar innanfor det

området som var spesielt i fokus i dr.dk/sundhed-debatten, ønskja satsinga til DR velkommen fordi ein såg positivt på eit aukande fokus på helse (Lund 31.05.09). Sjølv om DR fekk støtte frå enkelte aktørar, var derimot fleirtalet svært kritiske til allmennkringkastaren sin ekspansjon. Desse hevda mellom anna at DR med dr.dk/sundhed gjekk langt utover det allmennkringkastingsomgrepet dekkjer. Ein liknande debatt som ein såg i Danmark om dr.dk/sundhed, såg ein òg i Noreg med yr.no. Også her vart NRK som lisensfinansiert allmennkringkastar skulda for å kome inn i ein nisjemarknad og utkonkurrere private aktørar ved å tilby gratis vêrdata. Men debatten omkring NRK på nett har i Noreg fram til 2010 òg vore prega av at NRK har hatt moglegheit til å nytte reklamefinansiering på nett. Dette har gjort posisjonen til NRK på nett meir uklar enn i dei to andre landa, då NRK har kunne tatt del i marknaden både som allmennkringkastar og som kommersiell aktør som konkurrerar om reklameinntekter.

Allmennkringkastarane må med andre ord balansere legitimitet overfor publikum og lisensbetalarar med legitimitet overfor konkurrentane i marknaden. På den eine sida må dei sjå til å sette saman eit tilbod som gjer at dei framleis er attraktive hjå publikum, men på den andre sida må dei vere varsame med å nytte lisensfinansieringa til å utvikle tenester som utkonkurrerar kommersielle aktørar i marknaden. Eit sentralt poeng her har vore om ein kan knytte dei nye tenestene til allmennkringkastingsoppdraget, og på denne måten gi det større legitimitet både blant publikum og konkurrentane. Graden av fridom allmennkringkastarane har hatt til å definere rammene for allmennkringkastingsoppdraget har tradisjonelt sett vore styrt av nasjonal regulering. Men framveksten av ein stadig meir omfattande mediepolitikk på EU-nivå har gjort at også allmennkringkastarane får nye rammer å rette seg etter. Desse rammene legg mellom anna føringar på korleis vidare utvikling av nettilbodet kan gå føre seg.

Kapittel 5: Nasjonale tilpassingar til kravet om forhandsgodkjenning av nye tenester

Diskusjonane som var tema i det føregåande kapitlet illustrerte at offentleg finansiert allmennkringkasting på Internett har vorte eit omdiskutert tema. BBC, DR og NRK har alle fått kritikk for å utvikle nettsatsingar som utkonkurrerar private aktørar i marknaden, og eit sentralt ankepunkt mot kringkastarane er at desse har solid støtte gjennom lisensinntekta til å utvikle eit tilbod private aktørar ikkje kan konkurrere med. Allmennkringkastarane, på den andre sida, argumenterar for at nettilbod vert utvikla som ei vidareføring av public service-oppgdraget, og at prioriteringa her er å sjå til at ein når publikum der desse er. Liknande diskusjonar har ein sett i andre europeiske land, og etter at private kringkastarar i fleire europeiske land klaga inn allmennkringkastarar til EU Kommisjonen vart dette òg eit tema på EU-nivå. Eit sentralt spørsmål var om allmennkringkastarane skulle stå fritt til å finansiere nye tenester med offentleg støtte dersom desse nye tenestene ikkje direkte kunne koplatt til allmennkringkastingsoppgdraget.

Denne diskusjonen resulterte i utforminga av eit overnasjonalt rammeverk for allmennkringkasting som skisserte korleis allmennkringkasting burde regulerast for å ikkje kome i strid med statsstøttoreglane til EU. Dette rammeverket vart etter kvart utforma til å innehalde det som juridisk vert kalla ein 'ex ante' test, der allmennkringkastarane skal legge fram forslag om nye tenester til forhandsgodkjenning for å sikre at desse er i tråd med definisjonen av allmennkringkastingsoppgdraget. Som ein kunne sjå tidlegare i oppgåva, har EU Kommisjonen gitt medlemslanda i oppgåve å definere allmennkringkastingsoppgdraget. Dette fordi det har vore vanskeleg å regulere allmennkringkasting frå eit overnasjonalt nivå, ettersom allmennkringkastingsinstitusjonane i dei europeiske medlemslanda har vore svært ulike. Då EU Kommisjonen vidare utvikla eit overnasjonalt rammeverk som forplikta allmennkringkastarane til å søke om forhandsgodkjenning av nye tenester var det kanskje nettopp dette som gjorde at også utforming av desse rutinane vart lagt til nasjonale myndigheiter. I dette kapitlet vil eg samanlikne nasjonale tilpassingar av prosedyren for forhandsgodkjenning av nye tenester, og undersøke korleis nasjonal regulering i Storbritannia, Danmark og Noreg har vorte tilpassa for å imøtekomme dette kravet. Eg vil først presentere dei

nasjonale reguleringsorgana som vert sentrale i forhold til desse forhandsgodkjenningsmekanismene, for så å greie ut for korleis sjølv mekanismene vert inkludert i nasjonal regulering. Avslutningsvis vil eg drøfte likskapar og skilnadar i tilnærmingane i dei tre landa.

5.1 Implementering av EU-regelverk i Storbritannia

Dei regulatoriske rammene rundt BBC vert forvalta av Ofcom og the BBC Trust. Desse to organa skal sjå til at interessene til lisensbetalarane vert ivaretatt, og at tenestene til BBC er i tråd med dei redaksjonelle retningslinjene skissert i The BBC Charter. Der oppgåvene til the BBC Trust er meir direkte knytt til allmennkringkastaren, har Ofcom òg meir generelle oppgåver i forhold til kommunikasjonssektoren i Storbritannia. Den sentrale rolla BBC spelar i mediesektoren i Storbritannia gjer likevel at mange av oppgåvene til Ofcom er knytt til allmennkringkastaren, og det er nettopp Ofcom og the BBC Trust som delar oppgåva med å utføre Public Value-testen som er eit av kvalitetssikringstiltaka som vart innført med The BBC Charter i 2006.

BBC har sidan oppstarten i 1927 fått sin juridiske legitimitet gjennom ein Royal Charter (også kalla The BBC Charter), ein avtale som vert fornya kvart tiande år på bakgrunn av ein offisiell gjennomgang av oppdrag og yting over sist periode (Born 2005: 31). Med fornyinga av The BBC Charter i 2006 (DCMS 2006a), vart det tidlegare Board of Governors erstatta av The BBC Trust, og The BBC Trust tok med dette over rolla som the Board of Governors hadde hatt sidan 1927. The BBC Trust er samansett av 12 medlemmer utnemnt av dronninga etter anbefaling frå statsrådene ("Order in Council"). Gruppa er sett saman av ein styreformann, ein viseformann og ti medlemmer. Av dei resterande ti skal fire medlemmar ha kvar sin nasjon som ansvarsområde. Dette vil seie at England, Skottland, Wales og Nord-Irland kvar har sin representant som er spesielt kvalifisert gjennom sin kjennskap til den bestemte nasjonen sin kultur og samfunn. Medlemmene i gruppa vert velde inn for ei periode på fem år, og kan sitje i opptil to periodar (DCMS 2006a, pkt 13-15).

Den overordna rolla til The BBC Trust skal ifølgje The BBC Charter vere å sette den strategiske retninga til BBC og å utøve tilsyn med arbeidet til The Executive Board, som vart

formalisert gjennom fornyinga av denne avtalen. The BBC Trust skal i desse oppgåvene sjå til at offentlege interesser vert ivaretatt, og då spesielt interessene til lisensbetalarane (DCMS 2006a, pkt 7). I praksis vil dette seie at The BBC Trust er det organet som skal sjå til at lisensavgifta vert forvalta på ein måte som er i lisensbetalarane sine interesser. The BBC Trust skal òg sikre ei effektiv promotering av dei redaksjonelle retningslinjene (Public Purposes) til BBC som skissert i The BBC Charter:

The Public Purposes of the BBC are as follows-

- a) Sustaining citizenship and civil society;
- b) Promoting education and learning;
- c) Stimulating creativity and cultural excellence;
- d) Representing the UK, its nations, regions and communities;
- e) Bringing the UK to the world and the world to the UK;
- f) In promoting its other purposes, helping to deliver to the public the benefit of emerging communications technologies and services and, in addition, taking a leading role in the switchover to digital television.

(DCMS 2006a, pkt 4)

Hovudoppgåva til the BBC Trust er altså å handle i offentlegheita si interesse i sitt tilsyn med BBC. Dei meir spesifikke oppgåvene til organet omfattar mellom anna å tildele BBC tenestelisenser⁷ og sjå til at BBC utviklar tenestene i samsvar med desse avtalane. Vidare skal organet godkjenne retningslinjer som skal sikre gode standardar for innhaldet i tilbodet til BBC, utvikle eit rammeverk for korleis BBC skal handtere klager og fungere som øvre meklingsinstans i klagesaker. BBC Trust skal også sjå til at innsamling av lisensavgifta går føre seg på best mogleg måte. I tillegg skal organet utvikle eit rammeverk for vurderinga av forslag frå the Executive Board til nye tenester for BBC, betydelege endringar i eksisterande tenester, kommersielle tenester og andre aktivitetar (DCMS 2006a, pkt 24 (2)). Og det er dette siste punktet som vil vere sentralt i dette kapitlet, då det er dette som gir the BBC Trust i oppgåve å utføre ein av to delar av den nye Public Value-testen. Denne testen skal organet utføre i samarbeid med Ofcom.

⁷ Med fornyinga av The BBC Charter i 2006 vart det òg innført tenestelisenser. Desse skal fungere som eit kvalitetssikringstiltak, der the BBC Trust skal godkjenne BBC-tenester for å sikre at desse vil bidra til å fremje dei redaksjonelle retningslinjene (Public Purposes) BBC skal følge. Tenestelisensene skal innehalde dei konkrete krava til tenestene, som mellom anna hovudmål, rekkjavidde og budsjett (Jf DCMS 2006b, pkt 16-20)

The Office of Communication (Ofcom) vart oppretta med *the Office of Communications Act* i 2002, og Ofcom tok med dette over som regulerings- og konkurransemyndigheit i tele- og kringkastingssektoren i Storbritannia. Organet er underlagt det britiske parlamentet, men er uavhengig frå regjeringa, og det er finansiert delvis gjennom avgifter frå industrien og delvis gjennom statlege tilskot. Arbeidsoppgåvene og retningslinjene til organet er skissert i *the Communications Act 2003*. Hovudformålet til organisasjonen finn ein i kapittel 3:

- (1) It shall be the principal duty of OFCOM, in carrying out their functions—
- (a) to further the interests of citizens in relation to communications matters; and
 - (b) to further the interests of consumers in relevant markets, where appropriate by promoting competition

(The Communications Act 2003, Kap.3)

Hovudformålet til Ofcom skal følgjast opp gjennom spesifikke plikter på seks områder relatert til informasjons- og kommunikasjonstilbod i Storbritannia, sikring av mangfald av tilbod i kringkastingssektoren, og personvern overfor publikum (*Communications Act 2003*, Kapittel 3, 1-2). Ofcom har altså ansvar for å sjå til at interessene til folket er ivaretatt både som borgarar og som forbrukarar. Spesielt interessant er det kanskje å merke seg at interessene til forbrukarane her vert direkte knytt til det å legge til rette for konkurranse i marknaden.

5.1.1 Public Value Test

Regelverket for den såkalla Public Value-testen er skissert i ein rammeavtale som komplementerte The BBC Charter ved fornyinga i 2006, og kom med dette i forkant av det overnasjonale rammeverket for forhandsgodkjenning rutinar frå EU. Men BBC var i åra før 2006 involvert i ei rekkje diskusjonar på overnasjonalt nivå om BBC tenester som kom i konflikt med statsstøttereglane (Mortensen 2008: 205-212). Ein kan kanskje difor argumentere for at konflikt med statsstøttereglane på EU-nivå kan ha hatt påverknad på utforminga av denne prosedyren, sjølv om Public Value-testen ikkje vart oppretta som ein direkte konsekvens av rammeverket for forhandsgodkjenning.

Ettersom The BBC Charter vert inngått for ei periode for ti år vert det påpeika i avtalen at ein reknar med at BBC vil måtte fornye tilbodet i løpet av denne perioden, til dømes for å tilpasse seg teknologiske og kulturelle endringar, og for å tilpasse seg endringar i marknaden eller offentlege forventningar. Men før ein kan gjennomføre slike endringar i tilbodet må dette undersøkast nærare gjennom Public Value-testen (DCMS 2006b, pkt 23). Alle endringar som fører til at BBC må søkje om ny tenestelisens, eller betydelege endringar i eksisterande tenestelisens, skal gjennom ein Public Value-test før dei kan setjast i verk. Det er opp til The BBC Trust å avgjere når ein slik Public Value-test er naudsynt, og vurderinga av kva som ligg i omgrepet 'betydeleg endring' vil då vere sentral. I denne vurderinga skal organet i følge rammeavtalen ta omsyn til kva effekt endringa vil ha for relevante brukarar og andre, dei økonomiske konsekvensane av endringa, nyskaping og i kva grad denne endringa vil føre BBC inn på nye områder, og varigheit (DCMS 2006b, pkt 25). The BBC Trust kan altså velje å ikkje teste endringar i tenester dersom dei ikkje ser på endringane som betydelege.

Dersom ein finn at ein slik Public Value-test bør gjennomførast, skal denne utførast innan seks månadar. Sjølve testen kan delast inn i ulike fasar. Først skal the BBC Trust gjere ei *Public Value Assessment* (PVA), der ein skal undersøkje kva som vil verte den offentlege verdien i den føreslåtte endringa. I denne vurderinga er tre faktorar særskilt sentrale. For det første skal ein vurdere kva verdi lisensbetalarane vil tillegge den føreslåtte endringa individuelt. For det andre skal ein vurdere kva verdi den føreslåtte endringa vil kunne tilføre samfunnet gjennom å bidra til dei redaksjonelle retningslinjene til BBC. For det tredje skal ein vurdere den økonomiske verdien i ei slik endring, og her skal ein òg ta omsyn til potensielle økonomiske konsekvensar dersom endringa ikkje vert gjennomført (DCMS 2006b, pkt 28). Ein kan her merke seg at faktorane i testen tek omsyn til tre ulike interesser. Der den første vurderar tenesta i forhold til individuelle lisensbetalarar, omhandlar den andre tenesta ut i frå breiare samfunnsmessige interesser. Den siste vurderer så tenesta i forhold til dei økonomiske interessene til BBC.

Den neste fasen av testen er *The Market Impact Assessment* (MIA). Denne delen av testen har Ofcom ansvar for å utføre, og denne vurderinga kan Ofcom enten gjere sjølv eller bestille frå ein uavhengig tredjepart (DCMS 2006b, 30). Ettersom første del av testen vert utført av BBC Trust som er eit internt tilsynsorgan i BBC, er altså det sentrale poenget her at denne delen av

testen skal gjennomførast av ein part som er uavhengig av BBC. Ei Joint Steering Group, der the BBC Trust og Ofcom er like godt representert, skal avgjere kva punkt som skal takast omsyn til i *the Market Impact Assessment*, korleis ein skal gå fram for å gjennomføre denne, og kva marknader som er relevante å vurdere i kvart enkelt tilfelle (DCMS 2006b, pkt 29). Ofcom, eller ein eventuell tredjepart, får så i oppgåve å gjennomføre vurderinga på bakgrunn av det rammeverket denne gruppa har skissert, men det er til sist Ofcom som skal vurdere resultatet av funna. *The Market Impact Assessment* må gjennomførast innan tre månadar etter at rammeverket vert sett av "the Joint Steering Group" (DCMS 2006b, 30-31). Denne utforminga gjer at det ikkje lengre er berre opp til BBC internt å avgjere om nye tenester skal startast opp, og dei må no hente inn vurderingar frå ein tredjepart på forhand.

Før the BBC Trust avsluttar testen, vil resultat av bade *the Public Value Assessment* og *the Market Impact Assessment*, og den foreløpige konklusjonen til the BBC Trust, publiserast for eventuelle tilbakemeldingar og kommentarar som kan takast omsyn til i den endelege konklusjonen. For at den nye tenesta eller endringa skal kunne settast i verk, må the BBC Trust i den endelege konklusjonen greie ut for at ein er nøgd med at den positive offentlege verdien (public value) av endringa vil vege opp for eventuell negativ effekt på marknaden (DCMS 2006b, 26). Det er altså BBC sjølv gjennom the BBC Trust som skal avslutte testen, og vege positive verdier mot negative effektar. Men før ein kjem til dette punktet har forslag til endringar eller nye tenester vore gjennom ein omfattande prosess av vurderingar både frå interne og eksterne organ.

Den første Public Value-testen i Storbritannia vart gjennomført i 2007. Denne testen vurderte eit forslag til ei ny BBC teneste (BBC iPlayer) som skulle gjere alt BBC programinnhald tilgjengeleg på nettstaden til BBC. Resultatet av denne testen var mellom anna at BBC måtte avgrense rekkjevidda av tenesta slik den i utgangspunktet var skissert i forslaget som vart vurdert av the BBC Trust. Etter dei anbefalte moderasjonane vart inkludert i forslaget til den nye tenesta, konkluderte the BBC Trust med at ein meinte den nye tenesta ville skape "significant public value with limited market impact" og den nye tenesta vart godkjent (Kiss 30.04.07). I tidsromet 2007-2009 vart tre nye tenestar testa, og av desse vart forslaget om ei ny teneste for nett-tv for lokalnyheiter avvist då the BBC Trust her konkluderte med at ein ikkje var overbevist om at offentleg verdi ville vege opp for eventuell negativ

marknadsmessig effekt (The BBC Trust (2009c) PVT 'Local Video'). Public Value-testen byrjar altså allereie å setje sitt preg på utforminga av nye BBC-tenester. Balanseringa av kulturpolitiske omsyn i form av public value og konkurranseomsyn i form av marknadseffekt er her ein sentral balanseong, og i fleire av tilfella har the BBC Trust først godkjent eit forslag til ei ny teneste etter å ha stilt spesifikke krav til moderasjonar.

5.2 Implementering av EU-regelverk i Danmark

I Danmark har Radio- og tv-nævnet ansvar for ei rekke oppgåver innanfor radio- og fjernsynsområdet. I tillegg til å skulle ha tilsyn med DR og gjennomføringa av verditesten, skal rådet mellom anna vurdere om public service-kontraktane vert følgt, og vidare fungere rådgjevande for kulturministeren i saker relatert til radio og fjernsyn. Kulturministeren kan også delegerare andre saker til rådet, og avgjerslene til rådet i desse sakene kan ikkje bringast inn for anna administrativ myndigheit; rådet fungerer difor som den høgste slutningstakar i radio- og fjernsynssaker i Danmark (LBK nr 827 af 26/08/2009, §40) Rådet er samansett av åtte medlemmer, der sju er utpeika av kulturministeren og ein av Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seerorganisationer (BEK nr 101 af 28/01/2010).

Radio- og tv-nævnet er vidare delt inn i tre grupper: Lokalgruppen, reklamegruppen og Public Service-gruppen. Medlemmane vert velde inn basert på deira kunnskap innanfor relevante felt, og skal ”repræsentere juridisk, økonomisk/administrativ, erhvervsmæssig og mediemæssig/kulturell sagkundskab” (BEK nr 101 af 28/01/2010, §1.2). Dette kan ein kanskje seie er reflektert i samansettinga av rådet for perioden 2009-2012, då ein mellom anna kan sjå at fire av åtte medlemmer er akademikarar⁸. Rådet har ei rekkje spesifikke oppgåver relatert til ulike felt innanfor distribusjon av lyd og bilete, programverksemd, lokalradio og -fjernsyn, reklame og sponsing, og public service (LBK nr 827 af 26/08/2009 §41-44). Men den som vil vere mest sentral her er oppfølginga av allmennkringkastarane, og då spesielt oppfølginga av verditesten.

⁸ <http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/radio-og-tv/radio-og-tv-naevnet> (Besøkt 12.03.10)

5.2.1 Verditesting av nye tenester

Sidan 2003 har DR hatt public service-kontraktar med Kulturministeriet, og i desse kontraktane finn ein ei rekkje presiseringar av oppgåver og plikter for allmennkringkastaren. DR må også innan 1. mai kvart år publisere ei utgreiing for korleis desse pliktene har blitt oppfylt i året som har gått, og denne utgreiinga vert så gjennomgått og kommentert av Radio- og tv-nævnet (KUM 2006, punkt 15). Den nyaste public service-kontrakten vart inngått for perioden 2007-2010, og i denne vart verditesten første gong introdusert. Ein kan altså merke seg at også i Danmark vart verditesten innført før EU formulerte rammeverket for forhandsgodkjenning. Men på same måte som i Storbritannia, har tenestene til danske allmennkringkastarar tidlegare kome i konflikt med statsstøtteregelverket til EU (Mortensen 2008) og ein kan kanskje dermed anta at utforminga av denne prosedyren er påverka av diskusjonar og utviklingstrekk på overnasjonalt nivå.

I public service-kontrakten for 2007-2010 vart det slått fast at DR frå og med 1. januar 2007 skal gjennomføre verditestar av ”nye public service-tjenester”. Med nye public service tenester meiner ein her ”et større sammenhengende, konkret initiativ på en given platform, der ikke allerede er pålagt DR i medfør af denne kontrakt på tidspunktet for kontraktens indgåelse” (KUM 2006, Bilag 2). Ein kan her merkje seg at DR ikkje er forplikta til å teste betydelege endringar i eksisterande tilbod på same måte som BBC er, då vedlegget til public service-kontrakten berre spesifiserar at ein skal utføre testen på nye tenester. Testen fungerer som ”[...] en intern prøve (”Værditest”) for at sikre, at tjenesterne opfylder kulturelle, demokratiske og sociale behov i samfundet” (KUM 2006, Bilag 2).

Denne vurderinga skal gjerast ut i frå fire kriterium:

1. Tjenestens effekt: Hvor mange forventes at bruge tjenesten og hvor meget?
2. Tjenestens finansielle størrelse: Hvor mange økonomiske ressourcer vil tjenesten kræve?
3. Tjenestens nyhed i forhold til DRs aktiviteter og public service-forpligtelser: I hvor høj grad er tjenesten helt ny for DR og i hvor høj grad ligger den i direkte forlængelse af DRs eksisterende tjenester og public service-forpligtelser i kontrakten?
4. Varighed: Er der tale om et initiativ, som DR forventer at fortsætte eller er initiativet af begrænset varighed?

(KUM 2006, Bilag 2)

I vurderinga av dei ”kulturelle, demokratiske eller sosiale behov” skal ein sjå på om tenesta oppfyller desse ved å tilføre ein meirverdi for samfunnet eller enkelt individ, og om tenesta vil vere allminnelig tilgjengeleg for danskar (KUM 2006, Bilag 2). Med kulturelle behov meiner ein tenester som har til formål å gi brukarane ”indsigt i den kulturelle fortid, fremtid og samtid inden for og uden for Danmark samt oplevelser med kulturelt indhold”, og dette kan vere mellom anna sport og dramaproduksjonar. Med demokratiske behov meiner ein tenester som til dømes set brukarane i stand til å ”forholde sig til forhold af betydning” for det danske samfunn, det internasjonale samfunn eller framande statar, som til dømes innanrikspolitiske og utanrikspolitiske forhold, samfunnsoppbyggnaden og vilkår for slutningstakarar. Tenester som oppfyller sosiale behov kan til dømes vere tenester som fremjar ”sammenhængskraften og universaliteten i det danske samfund” (ibid.). Verditesten er det DR sjølv som skal stå for, men DR må legge fram testen og resultatet av denne for vurdering frå Radio- og tv-nævnet før dei nye tenestene kan setjast i verk (KUM 2006, Bilag 2). Radio- og tv-nævnet må uttale seg om verditesten innan fem veker etter rådet har motteke testen frå DR, og kommentarane til rådet skal offentleggjerast (BEK nr 101 af 28/01/10).

I tida etter rammeverket for verditesten trådde i kraft 1. januar 2007 og fram til april 2010 har Radio- og tv-nævnet offentleggjort tre uttalingar om til saman åtte verditestar utført av DR⁹. Av dei nye tenestene som har vore testa har alle blitt godkjent av Radio- og tv-nævnet, og rådet har konkludert med at dei nye tenestene ville oppfylle ”demokratiske, sosiale og kulturelle behov” og dermed vere i tråd med public service-kontrakten til DR. Når Radio- og tv-nævnet har gitt sine uttalingar har det så vore opp til DR å avgjere om dei nye tenestene skal settast i verk.

Etter at ein har sett korleis denne testen fungerer i praksis, har nokre kritikarar som til dømes Ebbe Dal i DDF (Dal 12.09.09) etterlyst ei vurdering av marknadseffekt slik ein har i Storbritannia, noko den danske verditesten slik den er utforma i dag ikkje tek omsyn til. Dette har òg vore kommentert av kulturminister Carina Christensen, som har stilt spørsmål om verditesten vert utført på rett måte (Madsen 16.09.09). Utforminga av verditesten i Danmark

⁹ Ei oversikt over verditestar finn ein hos Styrelsen for Bibliotek og Medier:

<http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/radio-og-tv/landsdaekkende-og-regional/dr/vaerditest/>

gir altså DR stor fridom. For det første er det her DR sjølv som har ansvar for å gjennomføre testen, og for det andre tek ikkje testen omsyn til og vurderar eventuell marknadseffekt den nye tenesta kan ha. Verditesten av nye tenester kartlegg først og fremst på kva verdi den nye tenesta vil tilføre av meirverdi for sjåarar og samfunnet.

5.3 Implementering av EU-regelverk i Noreg

I Noreg er det Medietilsynet som har ansvar for å følgje opp allmennkringkastarane. Dette organet vart oppretta i 2004 då Eigarskapstilsynet, Statens filmtilsyn og Statens medieforvaltning vart slått saman (Ot prp nr 40 (2003-2004)). Medietilsynet tok med dette også over utarbeidinga av allmennkringkastingsrapportar som fram til 2004 vart utført av Allmennkringkastingsrådet¹⁰. Allmennkringkastingsrådet fungerte som eit rådgjevande organ samansett først og fremst av akademikarar, og det hadde ikkje noko mandat til å gripe inn i reguleringa av selskapa (Syvertsen 2004: 182). Medietilsynet, på den andre sida, har som oppgåve å mellom anna føre tilsyn med at allmennkringkastingsoppdrag vert følgt, og allmennkringkastarane pliktar å rapportere til Medietilsynet årleg om sitt allmennkringkastingstilbod. Tilsynet har likevel ikkje sanksjonsmoglegheter overfor NRK, og allmennkringkastingsrapporten fungerer som ein rådgjevande rapport for departementet. Innanfor kringkastingsfeltet skal Medietilsynet vidare sjå til at kringkastingslova vert følgt, samt ha tilsyn med utdelte konsesjonar. I tillegg til kringkasting, har Medietilsynet òg tilsynsoppgåver knytt til lov om film og videogram og medieeigarskapslova (St mld 30 2006-2007, 10.2.1).

Medietilsynet er underlagt Kulturdepartementet, og har lite sjølvstende frå departementet. I samanheng med tilpassing til nye EØS-reglar har dette vorte eit tema for debatt. I dag fører Medietilsynet tilsyn med NRK som er eigd av Kulturdepartementet, og då Medietilsynet har avgrensa sjølvstende frå departementet vert dette sett på som lite effektivt. I det nye EØS-statsstøtteregelverket vert det sett strengare krav til uavhengig tilsyn med allmennkringkastarane og allmennkringkastingsoppdraget, og kontrollorganet for EØS-avtalen, ESA, har i denne samanheng påpeika at tilsynet med allmennkringkastingsoppdraget til NRK burde vere uavhengig av både NRK og Kulturdepartementet som eigar av NRK for å

¹⁰ Allmennkringkastingsrådet vart avvikla i 2004 (St mld nr 30 2006-2007, 10.2.3)

kunne vere effektivt (St mld 2006-2007, 10.2.2). Det vert med andre ord stilt strengare krav frå overnasjonalt nivå til uavhengig tilsyn med offentleg finansierte allmennkringkastarar, og den norske utforminga tilfredsstiller ikkje desse krava.

5.3.1 Forhandsgodkjenning av nye tenester

EØS-regelverket om statsstøtte stiller som vi såg innleiingsvis strenge krav til klare definisjonar av allmennkringkastingsoppdraget, og berre tenester som kan knytast til dette oppdraget kan finansierast med statsstøtte (St mld 2006-2007, 7.4.3). På bakgrunn av dette har ein også i Noreg utvikla eit rammeverk for testing av nye tenester. I stortingsmeldinga *Kringkasting i en digital fremtid* (St mld 30 2006-2007) la Kulturdepartementet fram forslag om ei formell mekanisme for ”forhandsgodkjenning av nye medietjenester” (Kap 7.7). Då ein i Noreg ikkje har hatt tradisjon for å ha public service-kontraktar slik som i Storbritannia og Danmark, la departementet i denne stortingsmeldinga fram forslag om at ei presisering av nye tenester i allmennkringkastingsoppdraget frå no av ville vere inkludert i vedtektene til NRK (jf kap 7.7.2). Dette, vart det hevda her, ville til ei viss grad redusere behovet for ein test.

Likevel heldt departementet fram arbeidet med å skissere ei prosedyre for forhandsgodkjenning av nye tenester, der NRK ville måtte legge fram forslag for departementet før oppretting av nye aktivitetar. Medietilsynet ville så vurdere om den nye aktiviteten kunne bidra til å oppfylle ”demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet” (jf kap 7.7.2), og denne vurderinga ville vere ein del av slutningsgrunnlaget til departementet når dette skulle treffe formelt vedtak som gav NRK lov til å opprette den nye tenesta. Regelen for den nye forhandsgodkjenningsprosedyren vart inkludert i kringkastingslova 3.juni 2009 (Besl.O. nr. 93 (2008-2009), medan forslaget til korleis denne prosedyren skulle utførast vart sendt ut på høring i juli 2009 (KKD 2009). Den sentrale lovparagrafen for dei nye rutinane finn ein i §6.1a:

Kongen i statsråd avgjør om det skal gis tillatelse til å innlemme nye tjenester i Norsk rikskringkasting AS' allmennkringkastingsoppdrag. Medietilsynet er ansvarlig for gjennomføringen av godkjenningsordningen og avgir rådgivende uttalelse til departementet. Medietilsynet kan ikke instrueres av Kongen eller departementet ved utarbeidelsen av sin uttalelse.

Kun tjenester som oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet kan godkjennes.

Lov 4. desember 1992 nr 127 om kringkasting

Ei vidare utdjuping kan ein finne i forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting (kringkastingsforskrifta). Denne vart endra 23. april 2010 til å inkludere eit kapittel om den nye prosedyren for forhandsgodkjenning. Her vart det slått fast at tenester som vil vere ”en vesentlig endring av det eksisterende allmennkringkastingstilbudet” vil måtte godkjennast på forhand (paragraf 6-1). Vurderinga skal ta omsyn til om tenesta vil bidra til å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget til NRK og om den vil ”tilføre en merverdi ut over det som allerede tilbys i markedet” (paragraf 6-2). Desse punkta skal vidare vegast opp mot marknadseffekten den nye tenesta vil ha, og dei eventuelle konkurranseavgrensande verknadane av denne. I Noreg har ein altså på same måte som i Storbritannia lagt opp til ei todeling av forhandsgodkjenningsprosedyren, der dei positive verknadane for lisensbetalarar og for samfunn skal vegast opp mot negative effektar på marknaden.

I kringkastingsforskrifta vert det, på same måte som i kringkastingslova, slått fast at berre tenester som ”oppfyller demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet kan godkjennes” (paragraf 6-2). Medietilsynet skal ha ansvar for vurderinga, men skal legge fram alle søknadar frå NRK om forhandsgodkjenning for Konkurransetilsynet (paragraf 6-3). Vurdering av marknadseffekten til dei nye tenestene er det altså Konkurransetilsynet som skal gjere. I tillegg til Medietilsynet og Konkurransetilsynet skal det òg opnast for kommentarar frå andre interessentar utanfrå.

Medietilsynet har det overordna ansvaret for forhandsgodkjenningsprosedyren, og tilsynet skal basert på desse vurderingane legge fram ei rådgevande uttaling til departementet innan 12 veker etter å ha mottatt søknad frå NRK (paragraf 6-3). Rolla til Medietilsynet er altså å legge fram ei samla vurdering av effektane av den nye tenesta til departement, og det er departementet som skal gjere det endelege vedtaket. Ein kan med dette merke seg at tilsynet framleis fungerer i ei rådgevande rolle overfor departementet, og i utforminga av det nye

rammeverket står difor ikkje rolla til Medietilsynet fram som meir uavhengig frå Kulturdepartementet enn den var tidlegare.

5.4 Samanlikning av tre nasjonale tilpassingar

Etter at eg no har skissert dei tre ulike nasjonale tilpassingane av EU-regelverket, vil eg nytte siste del av kapitlet til ei meir systematisk samanlikning av desse for å få eit betre bilete av likskapar og skilnader. I alle dei tre landa har det handla om å utforme eit rammeverk som balanserar to ulike omsyn. For det første omsynet til at allmennkringkastarane har behov for å framleis kunne utvikle nye tenester og kunne tilby publikum eit godt tilbod på dei plattformene publikum er på, og for det andre omsynet til kommersielle konkurrentar i marknaden som ikkje alltid tek godt i mot ein offentleg finansiert konkurrent. For å få eit betre overblikk over utforminga av regulering i dei tre landa, har eg skissert nokre hovudpunkt i tabellen under.

	Storbritannia	Danmark	Noreg
Reguleringsmyndigheit overfor allmennkringkastarane	- BBC Trust internt - Ofcom eksternt	- Radio- og tv-nævnet	- Medietilsynet
Regulatorisk rammeverk for forhandsgodkjenningsprosedyrar	Royal Charter (BBC Charter) og rammeavtale	Public Service Avtale	- Kringkastingslova - Forskrift om kringkasting 28. Februar 1997 kap. 6
Prosedyre for forhandsgodkjenning	Public Value Test med test av marknadseffekt	Værditest utan test av marknadseffekt	Forhandsgodkjenningsprosedyre med vurdering av marknadseffekt utført av Konkurransetilsynet

Tabell 5.1: Eit oversiktsbilete over tre nasjonale utformingar

To sentrale skilnadar mellom dei tre nasjonale forhandsgodkjenningsprosedyrane finn ein i prosessen for utviklinga av rammeverket. For det første kan ein påpeike at dei tre landa er på ulike fasar i utforminga i regelverket. I Storbritannia har the BBC Trust og Ofcom sidan 2007 utført fleire Public Value-testar, og i Danmark har Radio- og tv-nævnet per mai 2010 publisert tre uttalingar om til saman åtte verditestar utført av DR. Noreg på den andre sida har per mai 2010 enda ikkje tatt i bruk prosedyren for forhandsgodkjenning, og regelverket var i perioden 2009-2010 framleis på utviklingsstadiet. Storbritannia har altså den mest etablerte ordninga, og dette kan ein sjå igjen i at dei to andre landa har henta inspirasjon til utforming av regelverket nettopp frå Storbritannia. Dette kjem spesielt godt fram i utforminga av det norske rammeverket, der ein diskuterte både det britiske og danske rammeverket for forhandsgodkjenning i samband med høringa om det nye regelverket.

For det andre kan ein peike på at forhandsgodkjenningsprosedyrane i Storbritannia og Danmark er skissert i public service-kontraktar mellom departement og allmennkringkastarar, medan den i Noreg vart inkludert i kringkastingslov og -forskrift. I Noreg har ein ikkje hatt tradisjon for å operere med tilsvarende kontraktar mellom Kulturdepartementet og NRK, og all regulering av NRK går føre seg gjennom lovverk eller meldingar frå Storting og Regjering. I Danmark er public service-kontrakten eit relativt nytt fenomen, og ein starta med denne ordninga i 2003. I Storbritannia, til samanlikning, har BBC sidan 1927 operert etter Royal Charter (BBC Charter) som vert fornya kvart tiande år. Den norske ordninga skil seg difor frå dei to andre landa i det at forhandsgodkjenningsprosedyrane her er nedfelt i lov, medan ein finn det danske og britiske rammeverket i dei periodiske kontraktane mellom departement og kringkastar.

Ein tredje skilnad finn ein i omfanget av sjølve testen. Her kan ein trekke fram den britiske Public Value-testen som den mest omfattande, og denne inkluderar både eit internt og eit eksternt organ, The BBC Trust og Ofcom. Danmark kan ein kanskje plassere på den andre sida av skalaen, då DR utførar testane sjølv for så å legge fram resultatet for Radio- og tv-nævnet for kommentar. I Danmark vert det ikkje gjort nokon spesifikke undersøkingar om eventuell marknadseffekt av dei nye tenestene, og det har som vi såg over, vorte etterlyst i seinare tid. Ein kan kanskje argumentere for at utforminga av den norske forhandsgodkjenningsordninga plasserer seg ein plass i mellom dei to andre tilnærmingane. I

Noreg har Medietilsynet hovudansvar for vurderinga, men tilsynet pliktar å legge fram alle søknadar frå NRK for Konkurransetilsynet. På same måte som den britiske prosedyren, inkluderar den norske utforminga ei vurdering av marknadseffekten dei nye tenestene kan få. Men der den britiske Public Value-testen har ei klar todeling, der the BBC Trust og Ofcom har klart definerte ansvarsområde, har Konkurransetilsynet i Noreg ei meir rådgjevande rolle overfor Medietilsynet. Den norske prosedyren skil seg òg frå den danske prosedyren, då ein i Danmark ikkje har spesifisert at verditesten skal vurdere ein eventuell marknadseffekt av dei nye tenestene.

I Danmark har eit motargument mot å inkludere ei slik vurdering av marknadseffekten, og då også tilnærme seg meir den britiske Public Value-testen, vore at dette gjer testen for omfattande og dyr å gjennomføre (Larsen 07.10.09). Og det er kanskje her skilnad i størrelsen på land og marknad gjer seg mest gjeldande. Storbritannia har den mest omfattande og tidkrevjande prosedyren, og den britiske Public Value-testen har ei tidsramme på seks månadar. I Danmark skal Radio- og tv-nævnet gi ei uttaling om verditesten innan fem veker etter testen er oversendt frå DR, medan Medietilsynet i Noreg har 12 veker på å gjennomføre vurderingane i forhandsgodkjenningssprosedyren. Med ein stor marknad og mange aktørar som har moglegheit til å uttale seg, vil det kanskje vere naturleg å vente at den britiske Public Value-testen er ein meir tidkrevjande, og då også ein dyrare, prosess å gjennomføre enn dei nordiske testane. Som ein såg i forhold til den danske verditesten, er det heller ikkje ønskeleg å gjere prosedyren meir omfattande i Danmark då dette vil gjere testen for dyr å utføre.

For det fjerde kan ein peike på skilnadar i dei nasjonale utformingane i spørsmålet om kven som skal utføre testen. Både i Storbritannia og Danmark er allmennkringkastarane sjølve involvert i prosedyrane. Dette kjem tydelegast fram i Danmark, der DR som nemnt utfører testen sjølv for så å legge fram resultatet til eit eksternt organ. I Storbritannia er utføringa av testen delt mellom eit internt og eit eksternt organ. Noreg skil seg på dette punktet frå dei to andre landa ved at heile vurderinga vert gjort av eksterne organ i form av Medietilsynet og Konkurransetilsynet, og den endelege godkjenninga skal gjerast av Kulturdepartementet. Noreg har vidare fått kritikk av ESA, overvakingsorgan for EØS-avtalen, for at Medietilsynet har for lite sjølvstende frå Kulturdepartementet. I Noreg vert altså testen i større grad direkte

administrert av departementet og staten enn i dei to andre landa, og dei britiske og danske ordningane står fram som meir politisk uavhengig enn den norske.

Ein likskap mellom Storbritannia og Noreg er at ein har valt å legge vurderingane av dei marknadsmessige effektane til eit organ som allereie har kompetanse på dette området. Medietilsynet oppfordra nettopp til ei slik inndeling i ei høringsuttaling i samband med forhandsgodkjenningsrammeverket. Her vart det peika på den type marknads- og konkurransevurderingar som det vert sett krav til i dette rammeverket er eit nytt innslag i norsk medieregulering, og at det ville difor vere betre å legge desse vurderingane til eit organ som har ”etablert kompetanse” på feltet (Medietilsynet 01.10.09). Frå Medietilsynet vart det konkludert med at ein ikkje hadde den kompetansen som ville vere naudsynt for å vurdere marknadseffekten av dei nye tenestene, og at ein derfor ville overlate vurderinga til eit organ som hadde kompetanse i forhold til slike spørsmål. På dette området skil den danske verditesten seg ut, då denne ikkje inkluderar ei vurdering av potensiell marknadseffekt. I Danmark utfører DR sjølv verditesten for så å legge fram resultatet av denne til vurdering av Radio- og tv-nævnet, og ein hentar ikkje inn vurderingar frå andre spesialiserte organ.

Ein annan likskap ein kan merke seg med rammeverket i Storbritannia og Noreg, er at eit sentralt punkt i utforminga av regelverket har vore diskusjonen omkring kva som skal definerast som betydeleg endring i eksisterande tilbod. I Storbritannia er dette klarert i rammeavtalen som skisserar korleis Public Value-testen skal gå føre seg. I Noreg dannar denne vurderinga grunnlaget for første del av forhandsgodkjenningprosedyren, der Medietilsynet skal først vurdere om søknaden om forhandsgodkjenning lagt fram av NRK vil trenge forhandsgodkjenning. Etter denne vurderinga er gjort, skal tilsynet så utføre eventuell forhandsgodkjenningsvurdering. Sjølv om både den britiske og den norske ordninga tek omsyn til omgrepet betydeleg endring, er altså prosedyren som vert utført med omsyn til denne vurderinga meir omfattande i Noreg enn i Storbritannia. Her skil den danske verditesten seg frå britisk og norsk rammeverk, då DR ikkje er forplikta til å teste endringar i eksisterande tenester. Dette kan ein kanskje argumentere for gir DR større fridom i utvikling av tilbodet enn BBC og NRK.

I alle dei tre landa har ein sett at EU rammeverket har ført til eit større fokus på kva effekt offentleg finansierte allmennkringkastarar får på marknaden, noko som tek oppatt kritikken som vart retta mot allmennkringkastarane i debattane vi såg i tidlegare kapittel. Rammeverket til EU som i stor grad dreier seg om marknads- og konkurranseregulering, har no vorte ein stadig større del av nasjonal regulering av allmennkringkasting. Allmennkringkasting, derimot, har tradisjonelt sett vore eit uttrykk for ei kulturpolitisk regulering av kringkastingssektoren i europeiske land, og ein kan kanskje difor argumentere for ei dreining mot ei meir marknads- og konkurranseretta regulering av kringkastingssektoren.

Ein interessant skilnad er derimot at ein innanfor kringkastingsregulering i Storbritannia lenge har hatt eit meir marknadsretta fokus samanlikna med kringkastingsregulering i Danmark og Noreg. Som ein såg tidlegare i oppgåva, vart BBC i 2004 gjenstand for ei omfattande utgreiing som skulle kartlegge aktivitetane til BBC Online, og denne konkluderte med at ein kunne sjå indikasjonar på at nettsidene til BBC kunne ha negativ effekt på marknaden (Graf 2004, s 14.). Regelverket for Public Value-testen vart først innført ved fornyinga av The BBC Charter i 2006, to år etter at DCMS gav BBC beskjed om kutte ned i nettilbodet. Så ein kan kanskje hevde at reguleringa av kringkasting i Storbritannia allereie var marknadsretta før innpassinga av EU regelverket. Dette argumentet vert òg fremja av den britiske medieforskaren Graham Murdock, som hevdar at britisk regulering faktisk i mange høve er meir marknadsretta enn EU-regulering (Murdock 2009: 411). Sidan den britiske Public Value-testen var utforma før 'ex ante' testen vart eit krav frå overnasjonalt nivå, kan ein også stille spørsmål om det vart henta inspirasjon frå britisk regulering i utforming av det overnasjonale rammeverket. Dersom dette er tilfelle ser ein at påverknad på regulering kan gå begge vegar, og ikkje berre frå overnasjonalt til nasjonalt nivå.

Av dei tre landa er det Storbritannia som har den mest omfattande prosedyren, og det er òg her ein har i størst grad gått inn for å avgrense rekkevidda til BBC. Dette har, som ein kunne sjå, skjedd både i forkant og etterkant av innføringa av Public Value-testen. Ein kan difor argumentere for at det er Storbritannia som har det mest marknadsretta rammeverket for forhandsgodkjenning. I kontrast til Storbritannia står Danmark, der utforminga av verditesten har sikra at DR framleis har stor fridom i utforminga av allmennkringkastingstilbodet. Rammeverket til Noreg plasserer seg i mellom dei to andre landa, då ein i Noreg har inkludert

ei vurdering av marknadseffekt på same måte som i Storbritannia, men likevel ikkje har ei like omfattande prosedyre som ein har i Storbritannia.

På bakgrunn av den føregåande diskusjonen er det relevant å spørje om tenestene som var gjenstand for debatt i fjerde kapittel ville blitt godkjent om desse vart vurdert igjen etter regelverket for forhandsgodkjenning. Desse diskusjonane dreia seg om ei nyheitsteneste (BBC Online), ein helseportal (dr.dk/sundhed) og ei vêrteneste (yr.no). Basert på forhandsgodkjenningsrammeverket, ville alle desse tenestene kunne tolkast til å oppfylle ”demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet”, då det i stor grad dreier seg om tenester for offentleg opplysning. Det vil truleg vere meir komplisert å vege den positive offentlege verdien av tenestene mot negativ marknadsmessig effekt, ettersom ein i forkant ikkje kan slå fast kva denne marknadseffekten vil vere. Ein kan kanskje difor anta at alle tenester som kan seiast å ha positiv offentleg verdi vil kunne godkjennast. Dette har i stor grad vore tilfelle i Danmark, der alle utførde verditestar hittil har vorte godkjende. Men her kan ein òg peike på nasjonale skilnadar, då BBC Trust i Storbritannia i fleire tilfeller har sett spesifikke krav til endring i forslag til nye tenester før desse har vorte godkjende. Som ein såg innleiingsvis i dette kapitlet vart definering av allmennkringkastingsoppdrag og utforming av forhandsgodkjenningsprosedyrar delegert frå overnasjonalt til nasjonalt nivå. Dette fordi ein på EU nivå ikkje visste korleis ein skulle gå fram for å løyse det å utforme eit felles rammeverk i forhold til ulike nasjonale utformingar av allmennkringkasting. Men som det går fram av dei nasjonale utformingane av forhandsgodkjenningsprosedyrane er det kanskje ikkje så enkelt å løyse dette på nasjonalt nivå heller.

6 Avslutning

I dette forskingsprosjektet har det vore eit hovudmål å samanlikne nasjonale tilpassingar av overnasjonal regulering. Men spesifikt var det eit mål å undersøke korleis EU-regulering for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester vart passa inn i nasjonale rammeverk, og for å gjere dette velde eg meg tre casar. Tre offentleg finansierte allmennkringkastarar i Storbritannia, Danmark og Noreg har her vore fokus for analysen. I analysen har eg forsøkt å skildre ikkje berre allmennkringkastarane, men også konteksten rundt desse. Dette fordi eg meiner dei nasjonale kontekstane og særtrekka kan vere med på å forklare skilnadar og likskapar i måten overnasjonal regulering vert passa inn i nasjonal regulering på.

Oppgåva har vist at dei lisensfinansierte allmennkringkastarane i Storbritannia, Danmark og Noreg har mange felles utviklingstrekk. DR og NRK vart starta opp med BBC som forbilde, og deler enda mange av dei same organisatoriske og ideologiske rammene. Som vi såg har dei tre i dag forholdsvis like tilbod til sjåarane og brukarane, og fokuset er på å finne ein balanse mellom breie kanalar og nisjekanalar. Alle tre har òg klart å finne eit tilbod som når publikum. I 2009 hadde BBC, DR og NRK alle ei dekning på over 90 % i veka, og ein ser altså at allmennkringkastarane til tross for auka konkurranse i form av digitale bakkenett framleis har sterke posisjonar i dei nasjonale marknadane. For å legitimere lisensavgifta er det viktig for allmennkringkastarane å halde på denne populariteten, og dei har alle satt som mål å ha brei oppslutnad hos folket. Som ein måte å halde på denne oppslutnaden på leitar ein stadig etter nye måtar å nå publikum på, og ein av desse måtane er å utvide tilbodet til nye plattformer.

6.1 Omdiskuterte nettenester

Digitalisering og mediekonvergens er utviklingstrekk som sidan 1990-talet har vore med på å føre allmennkringkastarane inn i ein ny marknad og ein ny konkurransesituasjon, og dei må no finne ein balansegang og legitimere seg overfor både publikum og konkurrentane. Denne oppgåva har vist at dette har ført til debatt om rolla til allmennkringkastarane, først på nasjonalt nivå og vidare på EU-nivå gjennom statsstøttereglane. Partane i desse debattane har

i stor grad vore allmennkringkastarane på den eine sida og konkurrerende nettaviser eller nettmagasin på den andre sida. Ein ser her at kringkastarane kjem i direkte konkurranse med aktørar dei ikkje konkurrerte med tidlegare, og aviser og magasin som ikkje har konkurrert med offentleg finansierte aktørar finn seg no i ein ny situasjon.

I Storbritannia har den dominerande rolla til BBC på Internett lenge vore eit tema for diskusjon, og dette resulterte mellom anna i Graf-rapporten (2004). Denne rapporten konkluderte med at nettsatsingane til BBC heretter burde koplast betre til overordna mål for allmennkringkastaren for å hindre ein eventuell konkurransevidande effekt. Liknande debattar såg ein i Danmark og Noreg, der satsingane dr.dk/sundhed og yr.no har møtt motstand frå private aktørar i marknaden som kritiserar allmennkringkastarane for å nytte offentleg finansiering til å utkonkurrere andre aktørar i nisjemarknadar.

Allmennkringkastarane finn seg altså i ein ny marknadssituasjon der dei konkurrerar med nye aktørar, og dei må no legitimere seg også overfor desse aktørane. Men dei må framleis sikre legitimitet hos publikum, og samstundes søke etter nye måtar å nå folket på. Desse to formene for legitimitet kjem difor raskt i konflikt. Som vi såg i teorikapittelet lanserte Damian Green omgrepet *the Public Service Paradox* (Green 2005: 28-29), der han peika på at allmennkringkastarane har støtt på eit dilemma: Dersom dei fokuserar på å utforme eit tilbod som skal nå flest mogleg sjåarar kjem dei raskt i konflikt med konkurrentar i marknaden, og det vert vanskelegare å forsvare at det er behov for ein lisensfinansierte kanal når der er konkurrerende kanalar som kan tilby same programtilbod. Men dersom dei fokuserar på å utforme nisjetilbod som ikkje er lønnsame for konkurrentar i marknaden for på denne måten å komplettere det tilbodet som eksisterar i marknaden, kan dette koste dei sjåarar, og det kan verte vanskelegare å legitimere lisensavgifta.

Green (2005) presenterte dette dilemmaet hovudsakleg for kringkastingssektoren, men eg vil argumentere for at ein kan utvide argumentet til å gjelde for nye plattformer òg.

Allmennkringkastarane finn seg no i eit dilemma der dei må vege legitimiteten til lisensbetalarane mot legitimiteten overfor konkurrentane. Dersom dei vel å ikkje vere til stades på Internett risikerar dei å ikkje fange opp lisensbetalarane, då Internett vert ein stadig

viktigare del av kvardagen til publikum. Men ved å ha eit velutvikla nettilbod får dei raskt kritikk frå konkurrentar i marknaden som meiner allmennkringkastarane med solid finansiering frå lisensinntekter har ein klar konkurransefordel.

6.2 Eit europeisk rammeverk for forhandsgodkjenning

Oppgåva har vist at EU på bakgrunn av statstøttereglane skissert eit rammeverk som konkretiserar denne legitimeringa gjennom at allmennkringkastarane no må sørgje for å få godkjent nye tenester gjennom nasjonale forhandsgodkjenningsprosedyrar. På bakgrunn av dette rammeverket har ein i Storbritannia, Danmark og Noreg utarbeida nasjonale rammeverk for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester.

Som tredje analysekapittel viste, består desse rammeverka i Storbritannia og Noreg av todelte testar som vurderer offentleg verdi opp mot marknadsmessige effektar. I begge land er desse vurderingane lagt til to ulike organ. I Storbritannia er det the BBC Trust og Ofcom som utfører testen, og i Noreg har Medietilsynet hovudansvar og Konkurransetilsynet ein rådgjevande funksjon i vurderinga av marknadseffekt. BBC og NRK er etter dette rammeverket forplikta til å legge fram forslag til nye tenester, og forslag om betydeleg endring av eksisterande tenester, til vurdering og forhandsgodkjenning. I Danmark er det DR sjølv som utfører testen i Danmark. Verditesten skal utførast på nye tenester, og DR er ikkje forplikta å få forhandsgodkjent endringar i eksisterande tilbod. Testen inkluderar heller ikkje vurdering av eventuell marknadseffekt av tenesta som vert lagt fram for vurdering. Resultatet av testen skal leggst fram for Radio- og tv-nævnet, men endeleg godkjenning av den nye tenesta er det DR som skal stå for sjølv. Den danske forhandsgodkjenningsordninga gir difor DR stor fridom i utviklinga av nye tenester.

I alle dei tre landa har ein no altså innført rutinar for forhandsgodkjenning av nye allmennkringkastingstenester. Som ein del av dette rammeverket, pålegg EU medlemsstatane å gi ein klar definisjon av allmennkringkastingsoppdraget, og nye tenester skal vurderast opp mot denne definisjonen i forhandsgodkjenningsprosedyren. I både Storbritannia, Danmark og Noreg har ein sikta mot ein brei definisjon av allmennkringkastingsomgrepet, og i utforminga av rammeverket for forhandsgodkjenning har ein tatt omsyn til at allmennkringkastarane framleis skal ha moglegheit til å utvikle seg. Kanskje kan ein difor peike på at det framleis er

fokus på kulturpolitiske omsyn i den nasjonale reguleringa av allmennkringkasting, sjølv om marknadsmessige omsyn har gjort seg meir gjeldande etter innføringa av det overnasjonale rammeverket.

Storbritannia skil seg her frå Danmark og Noreg, då ein her har hatt tydlegare innslag av meir marknadsretta regulering av BBC før Public Value-testen vart innført. Som ein kunne sjå i fjerde kapittel, vart BBC etter ei uavhengig gransking av BBC Online pålagt å avgrense internettilbodet. Ein kan kanskje på bakgrunn av dette argumentere for at den nasjonale konteksten i Storbritannia har vore vesentleg i utforminga av rammeverket for Public Value-testen, som er den mest omfattande av dei tre forhandsgodkjenningsordningane.

Danmark kan ein kanskje plassere på andre sida av skalaen. Med innføringa av medielisensen i 2007 vart alle apparat som kan ta i mot fjernsynssignal lisenspliktige, og hensikta med dette var å ”sikre en teknologineutral licens og dermed fremtidssikre licensfinansieringen af DR og de regionale TV-virksomheder” (KUM 2006:7). Utforminga av ein enkel verditest som kan utførast av DR sjølv, understrekar vidare at ein i Danmark har forsøkt å gi DR større fridom enn ein til dømes har gjort i Storbritannia overfor BBC. Men sjølv ein gjennom nasjonal regulering forsøkar å gi DR gode rammevilkår for framtida, kan dette vere under press frå overnasjonal regulering.

Ei meddeling frå EU Kommissjonen (OJ 2009 C 257/1, 27.10.2009) oppfordrar medlemsstatane til å innføre prosedyrer med uavhengig tilsyn med utføringa av public service-testane. Dette har ein ikkje i Danmark, der Radio- og tv-nævnet har hatt ei rådgevande rolle overfor DR, og det har vore opp til DR sjølv å avgjere om eventuelle nye tenester skal setjast i kraft. På bakgrunn av denne meddellinga kan ein kanskje då vente seg at den danske utforminga etter press frå EU Kommissjonen kjem til å bevege seg i retning av britisk og norsk rammeverk. Etter å ha observert forhandsgodkjenningsrutinene i praksis i Danmark, har ein òg på nasjonalt nivå diskutert om verditesten bør innehalde ei vurdering av marknadseffekt for å vere effektiv. Om desse endringane vert gjennomført vil då det danske rammeverket få ei utforming som liknar det britiske og norske rammeverket.

Analysen av nasjonale tilpassingar i Storbritannia, Danmark og Noreg viser at myndigheitene i dei tre landa har valt å gi allmennkringkastarane varierende fridom i forhold til forhandsgodkjenningsrutinane. Av dei tre landa er det i Storbritannia ein finn den mest omfattande prosedyren. Ein kan kanskje argumentere for at den britiske Public Value-testen har vorte utforma ut frå at også britiske myndigheiter ønskjer å stramme inn handlefridomen til BBC, og at testen ikkje berre vart utforma som ein reaksjon på overnasjonalt press. I Danmark og Noreg har utforminga av forhandsgodkjenningsprosedyrane i større grad fokusert på å gi allmennkringkastarane gode vilkår innanfor det nye rammeverket, og dette kjem best fram i Danmark. Påverknad frå overnasjonalt nivå gjer derimot at allmennkringkastingsrammene i dei tre landa kanskje er i ferd med å verte meir einsarta.

6.3 Mot tydelegare konkurranseregulering?

Som eit av underspørsmåla i denne oppgåva ville eg undersøke om ein kunne spore ei dreining frå kulturpolitisk regulering av kringkasting mot meir marknadsretta reguleringsregimer. Som diskutert i teorikapitlet, har det kulturpolitiske reguleringsregimet i følge Trine Syvertsen vore dominerande i den europeiske reguleringstradisjonen (Syvertsen 2004: 17).

Overnasjonal regulering av allmennkringkasting på EU-nivå har derimot vakse fram frå eit utgangspunkt der offentleg finansiering av allmennkringkasting i medlemslanda kjem i konflikt med statsstøtteregelverket til EU. Utforminga av det overnasjonale regelverket har difor i stor grad hatt eit marknads- og konkurranseretta perspektiv. Kva skjer så når ein skal tilpasse denne overnasjonale reguleringa til eit nasjonalt rammeverk med eit meir kulturpolitisk fokus?

Frå analysen i denne oppgåva kan ein peike på eit aukande fokus på nettopp konkurranseregulering i Storbritannia, Danmark og Noreg. I Danmark og Noreg kjem dette i større grad som resultat av påverknad frå overnasjonal regulering, medan ein i Storbritannia har sett tendensane til ei dreining mot marknadsregulering allereie før rammeverket for forhandsgodkjenning vart sett i verk. I Storbritannia har omfanget av tenestene til BBC lenge vore eit omdiskutert tema og allmennkringkastaren har møtt motstand frå både konkurrentar og myndigheitene. Til kontrast kan ein peike på diskusjonen i Danmark, der DR rett nok møtte motstand i utviklinga av nettstaden dr.dk/sundhed, men samstundes fekk støtte frå konkurrerende aktørar. Også i Noreg har NRK møtt motstand for utvikling av nettilbod, men

her har diskusjonen i stor grad vore dominert av spørsmålet om reklame på nettsidene til NRK. Til tross for kritikk mot nettenestene til DR og NRK har danske og norske myndigheiter haldt fast på at allmennkringkastarane skal ha gode rammevilkår, og det kan difor framstå som om det er først og fremst i Storbritannia debatten har påverka reguleringa i mot eit meir marknads- og konkurranseretta rammeverk. Sjølv om overnasjonal regulering har ført med seg eit meir marknadsretta rammeverk for kringkastingsregulering, kan ein altså peike på at dette marknadsretta fokuset også er til stades i nasjonale debattar omkring allmennkringkasting på nett. Presset om å innføre eit meir konkurranseretta regelverk kan då kanskje seiast å kome både frå den nasjonale konteksten og debattklimaet omkring allmennkringkastarane, og frå overnasjonalt nivå gjennom EU-regulering.

Av analysen i denne oppgåva går det fram at regulering av allmennkringkasting framleis går føre seg i spenningsforhold mellom kulturpolitisk regulering og marknadsregulering i dei tre landa. Sjølv om overnasjonal regulering har sett preg på nasjonal regulering gjennom utforminga av forhandsgodkjenningsprosedyrane, er det framleis opp til nasjonale myndigheiter å definere kva allmennkringkastingsoppdraget skal innehalde og korleis dette skal finansierast. Men kan ein samstundes sjå spor etter det Waade (2006) lanserar som eit juridisk reguleringsregime? Som presentert i teorikapitlet, hevdar Waade (2006) at fortolking av reglar og domsavsigelsar på EU-nivå har gjort at fokuset på mediepolitikk har kome i bakgrunnen for eit meir juridisk fokus. Innanfor dette reguleringsregimet handlar det i større grad om å fortolke og forstå juridiske konsekvensar, og det vert i prinsippet likegyldig kva sektor ein snakkar om, i følgje Waade (2006: 11). Og kanskje kan ein sjå spor av eit sterkare juridisk fokus i utforminga av mediepolitikk i lys av overnasjonal påverknad. Nasjonale myndigheiter er i større grad underlagt overnasjonale retningslinjer i utforminga av nasjonal regulering, og ein større del av denne prosessen inneber å fortolke og forstå juridiske dokument og domsavsigelsar. Der ein tidlegare forma mediepolitikken etter nasjonale spørsmål og interesser, er denne no i større grad påverka av overnasjonale retningslinjer.

Avslutningsvis kan ein stille spørsmål om forhandsgodkjenningsrutinane vil gjere det vanskelegare for allmennkringkastarane å følgje med i utviklinga. For å legitimere og vidare sikre lisensavgifta som finansieringsform er det viktig for allmennkringkastarane å kunne vere der publikum er. Men med forhandsgodkjenningsprosedyrane får allmennkringkastarane

samstundes nye krav for kva typar tenester dei kan tilby brukarane. Desse krava er som ein har sett knytt til nasjonale definisjonar av kva allmennkringkastingsomgrepet skal innehalde. I Storbritannia og Noreg er allmennkringkastarane i tillegg pålagt å legge fram forslag til vesentleg endring i eksisterande tilbod for forhandsgodkjenning, og det vert altså ført nærmare oppsyn med kva tenester allmennkringkastarane ønskjer å sette i gong med. Dette kan gjere at fridomen til allmennkringkastarane til å satse på nye områder vert innskrenka, då nye satsingar no må godkjennast av eksterne organ på forhand. På den andre sida kan det argumenterast for at dei nasjonale rammeverka for forhandsgodkjenning tvert i mot kan vere med på å auke legitimiteten til lisensfinansiert allmennkringkasting. Som det vart argumentert for tidlegare i oppgåva, kan ein klarare definisjon av allmennkringkastingsoppdraget redusere behovet for overnasjonal styring ved at medlemsstatane på denne måten viser at dei sjølv går aktivt inn for å sette grenser for allmennkringkastarane. Gjennom å formalisere ei prosedyre for forhandsgodkjenning av allmennkringkastingstenester vil dei offentleg finansierte kringkastarane dermed kunne få større fridom både frå kritikarar og frå overnasjonal regulering. Framfor å innskrenke fridomen til kringkastarane kan altså dei nasjonale rammeverka for forhandsgodkjenning på denne måten tvert i mot bidra til å legitimere lisensfinansiert allmennkringkasting i ein digital tidsalder.

Litteratur

- Albarran, Alan B (2004) "Media Economics", i Downing, John D.H et al: *The SAGE Handbook of Media Studies*, Thousand Oaks, California: SAGE
- Armstrong, Mark (2005) "Public Service Broadcasting" i *Fiscal Studies* vol.26 no 3, s 281-299
- Armstrong, Mark og Helen Weeds (2004) "Public service broadcasting in the digital world" i Seabright, Paul og Jurgen von Hagen: *The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology and Challenges for Policy*, Cambridge University Press
- Atkinson, Paul og Amanda Coffey (1997) "Analysing Document Realities", i Silverman, David (red) *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, London: Sage
- Bastiansen, Henrik G. og Hans Fredrik Dahl (2003) *Norsk Mediehistorie*, Oslo: Universitetsforlaget
- Bondebjerg, Ib (1994) "Modern Danish Television – after the Monopoly Era", i Bono, Francesco og Ib Bondebjerg (eds.) *Nordic Television; History, Politics and Aesthetics*, København: Københavns Universitet
- Born, Georgina (2005) *Uncertain Vision: Birt, Dyke and the reinvention of the BBC*, London: Vintage
- Briggs, Asa (1995) *The History of Broadcasting in the United Kingdom, Volume II: The Golden Age of Wireless*, Oxford: Oxford University Press
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2004) *Europeisk Integrasjon*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Collier, David (1993) "The Comparative Method", i Finifter, Ada W. (red.) *Political Science. The State of the Discipline II*, Washington D.C: American Political Association
- Crisell, Andrew (1997) *An Introductory History of British Broadcasting*, London: Routledge

- Donders, Karen og Caroline Pauwels (2008) “Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting?”, i *Convergence*, 2008; 14; 295-311
- Doyle, Gillian (2002) *Understanding Media Economics*, London: Sage Publications
- Freedman, Des (2008) *The Politics of Media Policy*, Cambridge: Polity Press
- Frendreis, John P. (1983) “Explanation of Variation and Detection of Covariation; The Purpose and Logic of Comparative Analysis”, i *Comparative Political Studies*, Vol.16 No.2, 255-272, London: Sage Publications
- Garnham, Nicholas and Gareth Locksley (1991) “The Economics of Broadcasting”, i Blumler, J.G og Nossiter, T.J (eds): *Broadcasting Finance in Transition. A Comparative Handbook*, Oxford University Press
- Green, Damian (2005) “The Public Realm in Broadcasting” i Dieter Helm et al: *Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age*, John Libbey Publishing
- Harrison, Jackie and Lorna Woods (2001) “Defining European Public Service Broadcasting”, i *European Journal of Communication*, Vol. 16 (4)
- Haslerud, Therese Hagen (2009) *Nasjonale medier, internasjonal regulering. En komparativ analyse av EUs audiovisuelle medietjenestedirektiv*, Oslo: Universitetet i Oslo [masteroppgåve]
- Helm, Dieter (2005) “Consumers, Citizens and Members: Public Service Broadcasting and the BBC”, i Dieter Helm et al: *Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age*, John Libbey Publishing
- Hovi, Jon og Arild Underdal (2000) *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget
- Moe, Hallvard (2008a) “Public service broadcasting på internett? En komparativ analyse” i Mortensen, Frands (red.) *Public service i netværkssamfundet*, Forlaget Samfundslitteratur

- Moe, Hallvard (2008b) "Commercial Services, Enclosure and Legitimacy: Comparing Contexts and Strategies for Public Service Media Funding and Development", i Lowe, Gregory Ferrell and Jo Bardoel (eds) *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Göteborg: Nordicom
- Moe, Hallvard (2008c) "Public Service Media Online? Regulating Public Broadcasters' Internet Services – A Comparative Analysis", *Television & New Media* Vol 9.3, London: Sage
- Moe, Hallvard (2008d) "Morgendagens NRK: Allmennmedievirksomhet", i *Norsk Medietidsskrift* årg 15, nr 4, s. 360-379
- Moe, Hallvard (2008e) "Between Supranational Competition and National Culture? Emerging EU Policy and Public Broadcasters' Online Services", i Bondebjerg, Ib og Peter Madsen (eds) *Media, Democracy and European Culture*, Bristol: Intellect Books
- Mortensen, Frands (2008) "EU og statsstøtte til public service broadcasting 1992-2005", i Mortensen Frands (red.) *Public service i netværkssamfundet*, Frederiksberg: Samfundslitteratur
- McNair, Brian (2005) "Which Publics, What Services? British Public Service Broadcasting Beyond 2006", i Lowe, Gregory Ferrell og Per Jauert (eds) *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting RIPE @ 2005*, Göteborg: Nordicom
- Murdock, Graham (2004) "Bokanmeldelse: Offentleg kringkasting, internett og demokratiet", *Norsk Medietidsskrift* årg 16, nr 4, 409-411)
- Picard, Robert (2005) "Audience Relations in the Changing Culture of Media Use", i Lowe, Gregory Ferrell og Per Jauert (eds) *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting RIPE @ 2005*, Göteborg: Nordicom
- Rooke, Richard (2009) *European Media in the Digital Age; Analysis and Approaches*, Essex: Pearson Education Ltd.
- Siune, Karen og Olof Hultén (1998) "Does Public Broadcasting have a future?", i Mcquail, Denis og Karen Suine (eds) *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*, Euromedia Research Group

- Steemers, Jeanette (2005) "Balancing Culture and Commerce on the Global Stage; BBC Worldwide", i Lowe and Jauert (eds.) *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*, Gøteborg: Nordicom
- Syvertsen, Trine (1999) "Hva kan public service begrepet brukes til?", i Carlsson, Ulla (red) *Public service TV: Nordiske medieforskere reflekterer*, Gøteborg: Nordicom
- Syvertsen, Trine (2001) "Kommersialisering, globalisering og konvergens. Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering", Makt og demokratiutredningens rapportserie, nr 31, juli 2001
- Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*, Kristiansand: IJ-forlaget
- Syvertsen, Trine (2005) "Mediepolitikk-mellom kultur- og næringspolitikk" i Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift 2005 (1)
- Søndergaard, Henrik (1994) "Fundamentals in the History of Danish Television", i Bono, Francesco og Ib Bondebjerg (eds.) *Nordic Television; History, Politics and Aesthetics*, København: Københavns Universitet
- Søndergaard, Henrik (2006) "Public service-mediene i politisk modvind", i Nordicom Information 2006a, Nordicom
- Søndergaard, Henrik (2008) DR's digitale strategier, Mortensen, Frands (red) *Public service i netværkssamfundet*, Forlaget Samfundslitteratur
- Waade, Anne Marit (2005) "Mediepolitikk i spil. Medier som aktører, arena og kulturpolitisk utfordring i nordisk sammenheng", i *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, Årg. 1/2005
- Ward, David (2001) "The Democratic Deficit and European Union Communication Policy", *Javnost*, Vol 8 (2001) 1, 75-94
- Wasko, Janet (2004) "The Political Economy of Communications", i Downing, John D.H. et al: *The SAGE Handbook of Media Studies*, Thousand Oaks, California: SAGE
- Yin, Robert (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, London: Sage Publications

Østbye, Helge (1995) *Mediepolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget

Østbye, Helge (1999) ”Mediepolitikk”, i Larsen, Peter og Liv Hausken (red.) *Medievitenskap bind 1: Medier – institusjoner og historie*, Bergen: Fagbokforlaget

Østbye, Helge et al (2002) *Metodebok for mediefag*, Bergen: Fagbokforlaget

Refererte dokument

Britiske dokument

BBC (2009) Annual Report and Accounts 2008/2009; The BBC Executive’s review and assessment

BBC Trust: ‘New Services’,

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/new_services/index.shtml (14.04.10)

BBC Trust (2007) ‘Public Value Test (PVT) Guidance on the conduct of the PVT’

BBC Trust (2009a) Annual Report and Accounts 2008/2009, The BBC Trust’s review and assessment

BBC Trust (2009b), Sir Michael Lyons: ‘Chairman’s open letter to licence fee payers’, BBC Trust Press Release, (09.09.09)

http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/september/strategic_review.shtml

BBC Trust (2009c) Public Value Test: ‘Local Video’

BBC Worldwide (2009) BBC Worldwide Annual Review 2008/2009

Communications Act (2003), London: TSO

DCMS 085/04 Press Release; ‘Tessa Jowell Publishes BBC Online Review’, URL:

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.culture.gov.uk/reference_library/media_releases/2442.aspx/ (15.05.2010)

DCMS (2006a) Broadcasting: Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, London: TSO (The BBC Charter)

DCMS (2006b) An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, London: TSO (Framework Agreement)

Graf, Philip (2004) Report of the Independent Review of BBC Online, London: DCMS

The Office of Communications Act (2002), London: TSO

Danske dokument

BEK nr 101 af 28/01/2010, "Bekendtgørelse om forretningsorden for Radio- og tv-nævnet"

DR (2009a) DRs Årsrapport 2008

DR (2009b) 'Fakta om DR', URL: <http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/D0F84992-F0E6-4107-A2B2-72B6F35B42D4/1394884/2009FAKTAOMDR2.pdf> (15.02.10)

DR (2010a) DRs Årsrapport 2009

DR (2010b) DR's Public Service Redegørelse 2009

KUM (2006) Mediepolitisk aftale 2007-2010, URL: http://www.kum.dk/graphics/kum/downloads/Kulturomraader/Radio_og_TV/Medieaftale%202007-2010/medieaftale%202007-2010.pdf

KUM (2006) Bilag 2: Værditest af nye public service-tjenester, URL: http://www.kum.dk/graphics/kum/downloads/Kulturomraader/Radio_og_TV/Public%20Service%20kontrakt%202007/Bilag%202%20Værditest%20af%20de%20nye%20public%20service%20programmer.pdf

LBK nr 827 af 26/08/2009, "Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed"

Radio- og tv-nævnet (27.08.09) 'Værditest af dr.dk/sundhed'

Norske dokument

Besl.O.nr.93 (2008-2009) (endring i lov om kringkasting)

FOR 1997-02-28: Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting, Kultur og kirkedepartementet

Innst. 210 S (2009-2010) Instilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen, Dokument 8:45 S (2009 2010)

LOV 1992-12-04: Lov om kringkasting, Kultur og kirkedepartementet

KKD (2009) Høringsnotat, Høring – forslag til endringer i forskrift 28.februar 1997 nr 153 om kringkasting

Medietilsynet (01.10.09) 'Høringsuttalelse – Forslag til regler om en prosedyre for forhåndsgodkjenning av nye NRK-tjenester'

NRK (2009a) NRK Årsrapport 2008

NRK (2009b) NRK Årsrekneskap 2008, URL:
<http://www.nrk.no/contentfile/file/1.6609085!NRKokonomi2008.pdf>

NRK (2010) NRK Årsrapport 2009

NRK Aktivum (2010) NRK Aktivum Årsrapport 2009

NRK Analyse/TNS Gallup Forbruker og Media

Representantforslag 45 S (2009-2010) (Om reklamefinansiering av NRK)

Roppen, Johann (2009) 'Konsekvenser av markedsfinansiering og privatisering av NRK', Utredning bestilt av Kultur- og Kirkedepartementet, Volda 09.09.09

St.mld. 42 1993-1994, Kringkasting og dagspresse

St.mld 30 2006-2007, Kringkasting i en digital fremtid

Andre dokument

Meddeling (2001) frå Kommisjonen; 'Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting', OJ 2001 C 320/4, 15.11.2001

Meddeling (2009) frå Kommisjonen; 'Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting, OJ 2009 C 257/1, 27.10.2009

Nyheitsartiklar og kronikkar

Barrie, Chris: 'BBC Brand expands into world e-name' *The Guardian Online* (06.10.99), URL: <http://www.guardian.co.uk/business/1999/oct/06/bbc.media> (07.03.10)

BBC News: 'BBCi heralds new interactive era', (07.11.01), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/entertainment/1643259.stm> (07.03.10)

BBC (2004): 'BBC website gets new look and new name: bbc.co.uk' (04.05.04), http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2004/05_may/04/bbc_co_uk.shtml (07.03.10)

Bolstad, Erik: 'yr.no lanseres offisielt', *yr.no*, 18.09.07, URL: <http://www.yr.no/nyheter/1.3508841> (13.02.10)

Dal, Ebbe: 'Kronikk: DR have fået styrket sin dominans', *Berlingske Tidende* (12.09.09), URL: <http://www.berlingske.dk/debat/kronik-dr-har-faaet-styrket-sin-dominans> (15.03.10)

Devantier, Nicolai: 'Nu kommer medielicensen', *Computerworld.dk* (27.12.06), URL: <http://www.computerworld.dk/art/37200> (13.02.10)

Doward, Jamie: 'Queen beeb can make a net sting' *The Guardian Online* (27.08.00), URL: <http://www.guardian.co.uk/technology/2000/aug/27/business.bbc1> (07.03.10)

Gibson, Owen: 'BBC prepares to launch iPlayer downloads', *The Guardian Online* (01.02.07), URL: <http://www.guardian.co.uk/media/2007/feb/01/bbc.news> (09.03.10)

Gjerding, Sebastian: 'Netmedierne vil have fingre i støtten' *Information.dk* (29.09.09), URL: <http://www.information.dk/205510> (23.03.10)

Glover, Julian 'Public rejects Murdoch view of BBC, says ICM poll', *The Guardian Online* (04.09.09), URL: <http://www.guardian.co.uk/media/2009/sep/04/bbc-icm-poll-james-murdoch> (09.03.10)

Henriksen, Øyvind: 'NRK-journalistene glade for reklamestopp', *e24.no* (24.03.10), URL: <http://e24.no/media/article3580032.ece> (14.04.10)

Jensen, Martin Huseby: 'VG satser på politikerne', *Journalisten.no*, 21.01.10, URL: <http://www.journalisten.no/story/60181> (14.04.10)

Jensen, Martin Huseby: 'NRK dropper nettreklame', *Journalisten.no*, 24.03.10, URL: <http://www.journalisten.no/story/60939> (14.04.10)

Jørgensen, Eva Lykke: 'Altinget: DR presser nichesites', *Mediawatch.dk* (13.05.08), URL: <http://mediawatch.dk/artikel/altinget-dr-presser-nichesites> (23.03.10)

Keegan, Victor: 'Healthy Competition' *The Guardian Online*, (09.07.04), URL: <http://www.guardian.co.uk/technology/2004/jul/09/comment.bbc> (30.04.10)

Kiss, Jemima (2007) 'BBC Trust gives nod to iPlayer', *The Guardian Online* (30.04.07), URL: (10.03.10)

Larsen, Poul Funder (2009) 'Kulturminister har appetit på DR-test', *Børsen* (07.10.09), URL: (22.03.10)

Lund, Kristian: 'DR.dk/sundhed – usund konkurrence?' *Specialmediemagasinet.dk* (31.05.09), URL: <http://www.specialmediemagasinet.dk/drdsundhed-%E2%80%93-usund-konkurrence> (23.03.10)

Løwe, Kristine: 'Mer yr fra NRK', *Journalisten.no* (11.06.08), URL: <http://www.journalisten.no/story/52828> (15.02.10)

Madsen, Jens Jørgen: 'Kulturministeren vil stække DR', *Journalisten.dk* (16.09.09), URL: <http://www.journalisten.dk/kulturministeren-vil-staekke-dr> (22.03.10)

Myhr, Kjell-Ivar: 'NRK-taktikk å kutte nettreklame', *dagbladet.no* (27.03.10), URL: http://www.dagbladet.no/2010/03/27/kultur/tv_og_medier/tv/nrk/tv_2/11029987/ (14.04.10)

Mølgaard, Christian: 'Dagbladsforening truet af politisk opløsning', *Altinget.dk* (18.09.09), URL: <http://www.altinget.dk/artikel.aspx?id=100389> (21.03.10)

Nikolai Thyssen: 'Med ryggen mod muren', *Information.dk* (16.09.09), URL: <http://www.information.dk/204051> (21.03.10)

NRK Kulturnytt, 03.09.09, URL: <http://www1.nrk.no/nett-tv/indeks/182657> (14.04.10)

Fordal, John Annar: 'Nettets historie', *nrk.no* (13.05.09), URL:

<http://www.nrk.no/informasjon/fakta/1.6607849> (08.03.10)

Robinson, James: 'James Murdoch hits out at BBC and regulators at Edinburgh TV festival', *The Guardian Online* (28.08.09), URL: <http://www.guardian.co.uk/media/2009/aug/28/james-murdoch-bbc-mactaggart-edinburgh-tv-festival> (08.03.10)

Robinson, James og John Plunkett, 'BBC memo denounces 'desperately out of touch' James Murdoch', *The Guardian Online* (09.09.09), URL:

<http://www.guardian.co.uk/media/2009/sep/09/bbc-news-corporation-james-murdoch> (08.03.10)

Sørensen, Rasmus Bo: 'DR er under tredobbel beskydning', *Information.dk* (19.07.09), URL:

<http://www.information.dk/198044> (21.03.10)

Tonstad, Per Lars: 'Jeg slipper ut 15 tonn CO2 i året', *Teknisk Ukeblad* (02.10.08), URL:

<http://www.tu.no/natur/article182580.ece> (08.02.10)

Timms, Dominic: 'BBC 'should close websites'', *The Guardian Online* (05.07.04), URL:

<http://www.guardian.co.uk/technology/2004/jul/05/media.newmedia> (09.03.10)

Wekre, Helge: 'Protesterer mot medielisens', *Kampanje.com* (29.05.07), URL:

<http://www.kampanje.com/utenriks/article109446.ece> (13.02.10)

Yr (2007a) 'Gjør norske værdata gratis', 31.08.07, <http://www.yr.no/nyheter/1.3344083>

(13.02.10)

Yr (2009) 'Om Yr', sist oppdatert 09.07.2009, URL:

<http://www.yr.no/informasjon/1.2408318> (05.01.10)

Zengin, Melihat: 'Danske politikere: Nej til net-annonsering på dr.dk' *Computerworld.dk*

(12.03.08), URL: <http://www.computerworld.dk/art/44793> (20.02.10)

Øgrim, Helge: 'NRKs nettfordel under skarpt skyts', *Journalisten.no* (01.02.10), URL:

<http://www.journalisten.no/story/60334> (13.04.10)